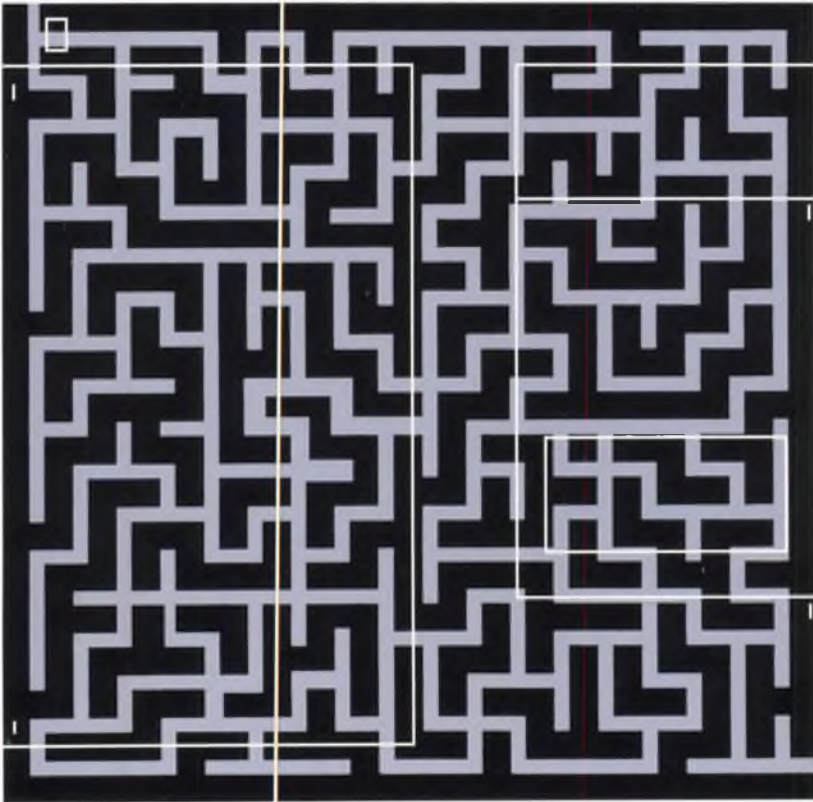


CLAUDE A. LENTH

ADGANGEN TIL Å BENYTTE PERSONOPPLYSNINGER

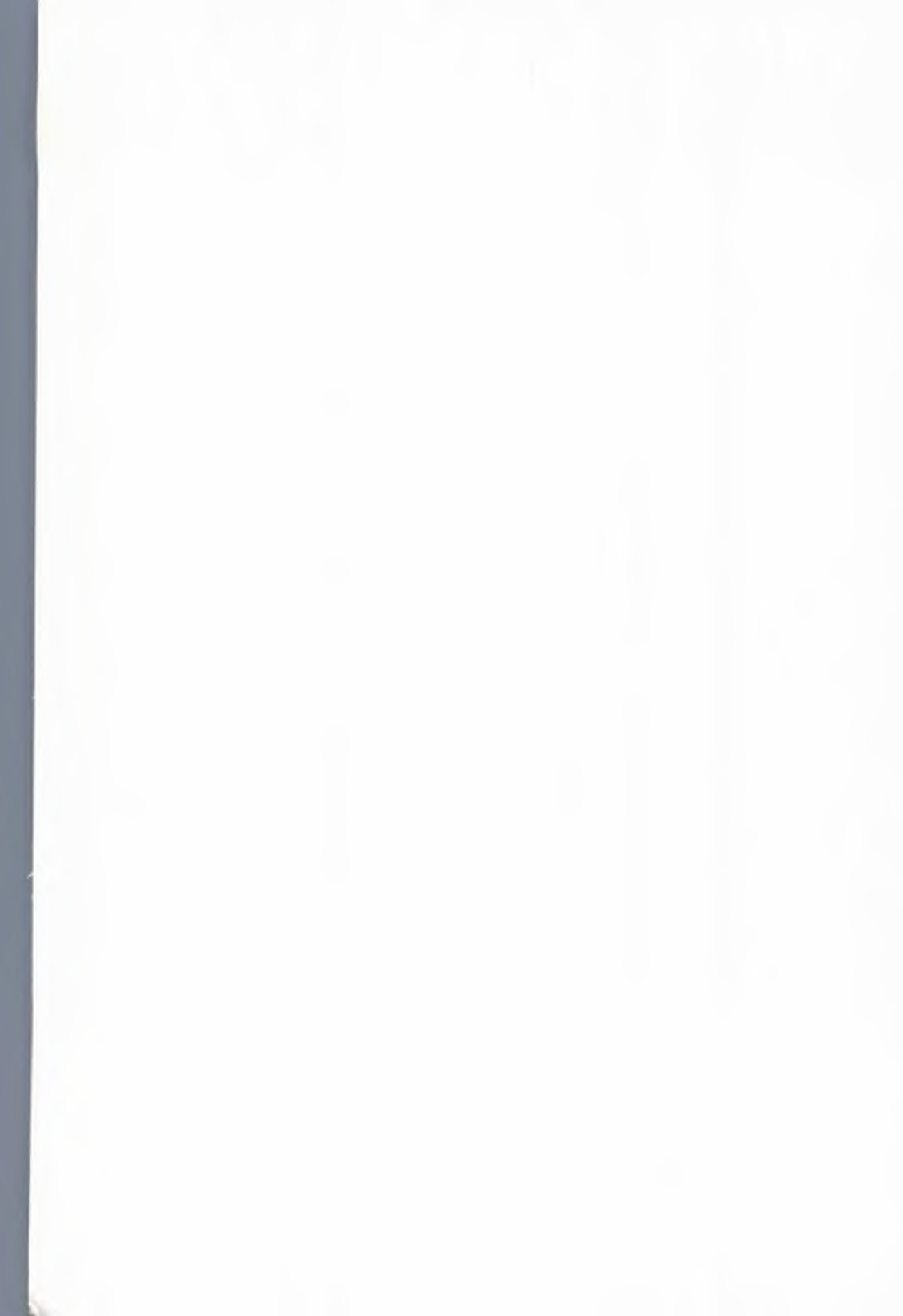
Med vekt på det opprinnelige behandlingsformålet
som begrensningsfaktor



COMPLEX 2/2000
INSTITUTT FOR RETTSINFORMATIKK



UNIVERSITETSFORLAGET



CompLex nr 2/2000
Institutt for rettsinformatikk
Postboks 6706 St Olavs plass
0130 Oslo

Claude A. Lenth

ADGANGEN TIL Å BENYTTE PERSONOPPLYSNINGER

**Med vekt på det opprinnelige behandlings-
formålet som begrensningsfaktor**

Universitetsforlaget

© Universitetsforlaget 2000
ISBN 82-150-0020-7

Institutt for rettsinformatikk's utgivelser i Skriftserien Complex er støttet av

Lovdata
Kopinor

Trykk og innbinding: AIT Otta AS

Forord

Denne avhandlingen ble skrevet mens jeg var ansatt som vitenskapelig assistent ved Institutt for Rettsinformatikk i Oslo og ble innlevert for sensur desember 1998.

Professor Knut S. Selmer har vært min hovedveileder og jeg retter en stor takk til ham for å ha loset meg gjennom skriveprosessen både med faglige innspill, gode råd og ikke minst en særegen evne til å oppmuntre til videre innsats. Takk også til Line M. Coll som jeg har delt kontor med i et helt år. Jeg har hatt stor glede av å samarbeide med henne både faglig og sosialt. En takk går også til stipendiat Jens Petter Berg som har bidratt med mange faglige innspill og interessante diskusjoner. En stor takk går til alle ansatte og studenter ved Institutt for Rettsinformatikk som alle har bidratt til at studietiden ved instituttet har vært svært positiv.

I sluttspurten har jeg fått god hjelp fra advokat og styreformann i Datatilsynet Regine Ramm Bjerke, advokat Amund Noss og fra mine foreldre.

Den største takken går til min kjære Joaquine som hele tiden har vært tålmodig og forståelsesfull under skriveprosessen og som har stillet opp med middag hver kveld det siste året!

August 1999

Cand. Jur. Claude A. Lenth



Innhold

Forord	3
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn for oppgavens tema	9
1.2 Problemstillinger, avgrensninger, presiseringer.....	10
1.3 Den videre fremstilling	13
2. Personvern og formålsbegrenset bruk av personopplysninger	14
2.1 Hva er personvern ?	14
2.2 Personverninteresser som taler for at det opprinnelige formålet med registreringen blir respektert	15
2.2.1 Innledning	15
2.2.2 Interessen i kunnskap om behandling av personopplysninger.....	16
2.2.3 Interessen i diskresjon.....	17
2.2.4 Interessen i et riktig beslutningsgrunnlag	19
2.2.5 Interessen i samfunnets overvåkningsnivå.....	20
3. Hva kan personopplysninger brukes til - Rettstilstanden de lege lata	22
3.1 Innledning	22
3.2 Oversikt over personregisterloven med forskrifter	22
3.3 Nærmere om reguleringen av bruken i personregisterloven .	25
3.3.1 Eksempler fra Justisdepartementets praksis i forbindelse med klager på Datatilsynets enkeltvedtak etter personregisterloven.....	30
3.4 Nærmere om reguleringen av bruken i forskriftene til personregisterloven.....	34
3.4.1 Bruk av formålsbestemmelser.....	34
3.4.2 Utlevering	42
3.4.3 Kobling.....	47
3.5 Ulovfestet personvern	52
3.5.1 Innledning	52

3.5.2	Nærmere om rettspraksis ved bruk av tilgjengelige personopplysninger	53
	Rt. 1990 s 1008	53
	Rt. 1992 s 904	56
	Sivilombudsmannens uttalelser - sak 96-1365	58
	Rt. 1991 s 616	60
	Ikke publisert Lagmannsrett avgjørelse	
	- Tappetårnsaken	62
	Rt 1997 s 795	64
	RG 1993 s 77	66
3.5.3	En nærmere vurdering av rettspraksis	67
4.	Formålsbestemthet i internasjonale tekster	71
4.1	Innledning	71
4.2	OECD's retningslinjer fra 1980	72
	4.2.1 Retningslinjenes innhold	72
	4.2.2 Retningslinjenes rettskildevikt	75
4.3	Europarådskonvensjonen fra 1981	76
	4.3.1 Konvensjonens innhold	76
	4.3.2 Konvensjonens rettskildevikt	78
	4.3.3 Rekommandasjonene til konvensjonen	80
4.4	Direktiv 95/46/EF - EU sitt personverndirektiv	81
	4.4.1 Direktivets innhold	81
	4.4.2 Direktivets rettskildevikt	84
5.	NOU 1997:19, forslag til ny § 8 i personregisterloven	87
5.1	Innledning	87
5.2	Generelt om lovforslaget og bruk av tilgjengelige personopplysninger	88
5.3	Forholdet mellom § 8 og § 7 - formålsangivelsen	89
5.4	Nærmere om tolkningen av lovforslagets § 8	90
	5.4.1 Unntaket i § 8, 1 ledd, nr. 3 - Uforenlighetskravet	91
	5.4.2 Forholdet mellom § 8, 1 ledd, nr 3 og interesse- modellen i personregisterloven	95
	5.4.3 Unntaket i § 8, 1 ledd, nr. 1 - Samtykke til krenkelser av personvernet	97
	5.4.4 Unntaket i § 8, 1 ledd, nr. 2 - Lovfestet bruk	101
5.5	Hvilken rettskildemessig betydning har lovforslaget?	103

6. Oppsummering	107
7. Registre	110
Litteraturliste	110
Utreddinger, innstillinger, forarbeider m.v.	112
Andre kilder	113



1. Innledning

1.1 *Bakgrunn for oppgavens tema*

Moderne informasjonsteknologi åpner for stadig nye muligheter når det gjelder innsamling, registrering, bruk og lagring av personopplysninger, heretter kalt informasjonsbehandling. Tradisjonelt har personopplysninger blitt registrert som følge av et gjensidig forhold mellom individ og stat eller organisasjon/virksomhet. Den som søker om sosial stønad må for eksempel gi en rekke opplysninger om sin sosiale status, inntekt, forsørgelsesbyrde osv til myndighetene før søknaden blir vurdert. Tilsvarende må den som for eksempel søker om lån i banken eller som ønsker å forsikre seg mot ulykker oppgi en rekke opplysninger til de aktuelle institusjoner. På denne måten blir det innsamlet og registrert store mengder opplysninger om enkeltpersoner.¹ Ifølge Datatilsynet er hver voksne nordmann i gjennomsnitt registrert i 400-500 personregistre.²

I tillegg har utviklingen av moderne informasjonsteknologi bidratt til at stadig flere tjenester i samfunnet blir elektronisk behandlet og følgelig til mer elektronisk registrering av opplysninger. Kjente eksempler her er elektroniske betalingskort, digitale telefonsentraler og sist men ikke minst elektroniske informasjonsdatabaser som kan oppsøkes gjennom Internett. Omfanget av elektronisk overvåking og bruk av elektronisk adgangskontroll på arbeidsplasser og i offentlige institusjoner er også økende. Resultatet av den nye teknologien er at brukeren legger igjen opplysninger om seg selv hver gang tjenestene brukes. Hver gang du betaler med et elektronisk betalingskort, vil det automatisk bli registrert en rekke opplysninger knyttet til transaksjonen, for eksempel beløp, tid, sted og dato. Dette omtales gjerne som elektroniske spor.³ Konsekvensen av den automatiske informasjonssamlingen er at det blir registrert store mengder opplysninger om enkeltpersoner. Forskjellen fra de tradisjonelle innsamlingsmetodene er at det blir innsamlet store mengder av personopplysninger ofte uten at individet selv kjenner til det.

1. Datatilsynet har anslått at det finnes godt over 1 million registre i Norge og at om lag 65 000 av disse har konsesjon fra Datatilsynet etter personregisterloven, jf. Spor nr. 2, 1998 s 25.

2. Se Spor nr. 3, 1998 s 11.

3. Mestad, Ingvild: Elektroniske spor, 1986 s 2.

Samtidig er etterspørselen etter personopplysninger stor. Tilgang på slik informasjon er ofte en forutsetning for å kunne utøve innflytelse og kontroll over personer og dermed bidra til styring av atferden. Det offentlige er for eksempel interessert i å bruke opplysningene innen forvaltningen. Et praktisk eksempel er ligningsetatens behov for å etterkontrollere skattyterens selvangivelse. Påtalemyndighetene vil på sin side være interessert i å bruke tilgjengelig informasjon for å bekjempe kriminalitet. Personopplysninger vil også kunne utgjøre grunnlaget for økonomisk vinning, gjennom utnyttelse i produksjons-, handels-, og tjenesteytende foretak.⁴ Innenfor næringslivet blir personopplysninger særlig blitt brukt til markedsføringen av produkter og tjenester. Tenk bare hvilken nytte en kommersiell bokklubb ville hatt av å få utlevert bibliotekregistrene slik at den kunne finne ut hvem som leser hva. Et annet påregnelig bruksområde kan for eksempel være at arbeidsgiver overvåker de ansatte for å bruke informasjonen til å kartlegge effektivitet og produktivitet. Trolig er det bare fantasien som setter grenser for hvordan personopplysninger kan utnyttes kommersielt.

Den store mengden registrerte personopplysninger i samfunnet kombinert med en stadig økende interesse for å bruke disse opplysningene øker risikoen for at opplysningene kan bli brukt til uventede og uønskede formål sett fra et personvernperspektiv. Individets personverninteresser blir dermed satt under et økende press

1.2 Problemstillinger, avgrensninger, presiseringer

Personvernretten regulerer beskyttelse av individets personverninteresser under informasjonsbehandlingen. I denne avhandlingen skal jeg redegjøre for hvilke grenser som gjelder for hva personopplysninger som allerede er tilgjengelige, kan brukes til og hvordan dette er regulert.

Med personopplysninger mener jeg opplysninger og vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til en identifiserbar, fysisk person også omtalt som den registrerte.⁵ Med "tilgjengelig" mener jeg informasjon som allerede er blitt innsamlet og registrert og som ligger lagret enten på et elek-

4. Et eksempel på at personopplysninger anses for å ha økonomisk verdi er Rt 1992 s 1629. Her gjaldt tvisten hvorvidt kundefortegnelsen i det konkursrammede selskapet var omfattet av bankens driftstilbehørspant etter pantelovens § 3-4, eller om det tilfalt konkursboet. Partene var med andre ord villige til å risikere prosessutgifter for å få eiendomsretten til opplysningene.

5. Jf. personregisterloven § 1 og lovforslaget i NOU 1997:19, § 2, nr. 1.

tronisk medium eller i et manuelt arkiv. Jeg skal altså redegjøre for adgangen til å bruke opplysninger som allerede er blitt innsamlet og registrert. Dette omtaler jeg som den første opprinnelige innsamlingen og registreringen av de aktuelle personopplysningene. Tilgjengelige personopplysninger kan være innsamlet og registrert på en lovlig eller en ulovlig måte.

I forbindelse med redegjørelsen for hvordan bruken av tilgjengelige personopplysninger er regulert, vil jeg gi en kort oversikt over adgangen til å innsamle og registrere personopplysninger etter personregisterloven. Opplysningene blir først og fremst registrert for å kunne benyttes til nærmere bestemte formål. Poenget er at når opplysningene først er blitt tillatt registrert og innsamlet, vil risikoen for uventet og uønsket bruk øke som følge av tilgjengeligheten. Følgelig vil begrensninger i adgangen til å innsamle og registrere personopplysninger også kunne være en effektiv måte å begrense hvilke formål opplysningene kan brukes til. På denne måten er det en nær sammenheng mellom reguleringen av registrering og bruk av personopplysninger.

Når personopplysninger først er blitt tilgjengelige, oppstår spørsmålet om hva de kan brukes til. Et sentralt utgangspunkt her vil være selve bakgrunnen for at opplysningene er gjort tilgjengelige. Med andre ord det opprinnelige formålet med innsamlingen og registreringen av personopplysningene. Jeg skal derfor redegjøre for hvordan det opprinnelige formålet benyttes for å regulere bruken av tilgjengelige opplysninger. Problemstillingen blir dermed i hvilken grad det opprinnelige formålet med innsamling og registrering av personopplysningene begrenser hva opplysningene kan brukes til. I denne forbindelsen kommer jeg til å bruke begrepene formålsbestemthet, formålsbegrenset, formålsbestemmelser og opprinnelige behandlingsformål som fellesbetegnelse på at bruk av personopplysninger begrenses til sine opprinnelige innsamlings- og registreringsformål.

I personverndebatten er det også blitt forsøkt å forankre personvernet i ett enkelt overordnet synspunkt, nemlig "formålsbestemthetsprinsippet": "Personopplysninger kan ikke brukes til andre formål enn det de opprinnelig er innsamlet for".⁶ "Prinsippet" forutsetter altså at tilgjengelige personopplysninger bare kan brukes til de formål som de opprinnelig ble registrert og innsamlet til.

6. Blume, Peter: Formålsbestemthetsprinsippet i databeskyttelsesretten, 1995 s 110 flg. og St. meld. nr. 33 (1994-95), s 13.

Jeg anser "formålsbestemthetsprinsippet" for å være en retningslinje og et utgangspunkt for den avveiningen som foretas når tilgjengelige personopplysninger ønskes brukt til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet og registrert for.⁷ Jeg forstår med andre ord begrepet "prinsipp" i denne sammenhengen som en form for overordnet retningslinje.⁸ Når jeg i resten av avhandlingen bruker ordet "formålsbestemthetsprinsippet", mener jeg derfor det samme som en "retningslinje" for avveiningen med mindre jeg presiserer at begrepet beskriver et annet rettslig innhold. Jeg skal redegjøre nærmere for hvilke personvern hensyn som ligger til grunn for retningslinjen i kapittel 2.2. Min gjennomgang av de relevante rettskildene på personvernrettens område vil også antyde i hvilken grad "formålsbestemthetsprinsippet" som retningslinje, blir brukt i norsk personvernrett som begrensning for hva tilgjengelige personopplysninger kan brukes til.

Når det gjelder hvem som kan bruke de tilgjengelige personopplysningene sonderer jeg mellom registreiers bruk og andres bruk. Med registreier mener jeg den som har foretatt den opprinnelige innsamlingen og registreringen av personopplysningene som forvalter opplysningene og som er juridisk ansvarlig.⁹ Med andre enn registreier mener jeg de som ønsker å bruke opplysningene, men som ikke selv har foretatt den opprinnelige innsamlingen og registreringen av opplysningene. Jeg avgrenser mot databehandlingsforetaks bruk av registreierens informasjon.¹⁰

7. Innst. S. nr. 24 (1995-96) s 3-4: "[...] Komiteen ser samtidig at det vil kunne oppstå situasjoner hvor det ville bli absurd å ikke kunne avvike fra dette prinsippet."
8. Bacher, Inge Lorange: Innføring i naturressurs og miljørett, 1995 s 49 flg. Bacher tar utgangspunkt i at det ikke er noen klar oppfatning av hva som kan regnes som et "prinsipp" og nevner i denne sammenhengen fem forskjellige mulige rettslige betydninger: Et rettslig prinsipp kan enten sies å innebære et standpunkt til et hovedspørsmål, eller et standpunkt på et høyt generalitetsnivå, eller en generalisering eller sammenfatning utledet fra enkeltregler, eller som en overordnet retningslinje og til slutt som et grunnkrav eller en minimumsnorm.
9. Personregisterloven § 11, 3 ledd.
10. Med "databehandlingsforetak" menes selvstendige foretak hvis virksomhet består i å bearbeide personopplysninger for en registeransvarlig ved hjelp av elektroniske hjelpemidler. Slik virksomhet er konsesjonspliktig etter personregisterloven § 22. Databehandlingsforetakets adgang til å bearbeide og bruke informasjonen vil i utgangspunktet bero på den interne avtalen som er inngått med oppdragsgiveren (registreieren), jf. personregisterloven § 23. Begrensninger i registreiers egen adgang til å bruke de genererte personopplysningene vil sette en grense for hva som lovlig kan avtales mellom partene.

1.3 Den videre fremstilling

Fremstillingen er delt opp i 6 kapitler. I kapittel 2 skal jeg gi en kort forklaring på hva personvern er, for deretter å analysere nærmere hvilke personverninteresser som taler for at bruken av tilgjengelige personopplysninger blir avgrenset ved hjelp av formålsbestemmelser. I kapittel 3 skal jeg redegjøre for rettsstilstanden de lege lata når det gjelder bruken av tilgjengelige personopplysninger. Her skal jeg også foreta en gjennomgang av rettspraksisen på det ulovfestede personvernets område. I kapittel 4 skal jeg ta for meg formålsbestemthet i internasjonale tekster og i kapittel 5 presenterer og redegjør jeg for lovforslaget i NOU 1997: 19 § 8. I kapittel 6 avslutter jeg med å gi en kort oppsummering av hovedpoengene i avhandlingen.

2. Personvern og formålsbegrenset bruk av personopplysninger

2.1 Hva er personvern ?

Personvern blir gjerne fremstilt som et "knippe av interesser" som enkeltindividet har, relatert til informasjonsbehandlingen.¹¹ Bakgrunnen for dette er at personvernbegrepet i seg selv anses for å være så vagt og upresist at det ikke er egnet som grunnlag for en nærmere rettslig analyse. Det er gjort flere forsøk på å gi en mer presis definisjon av hva personvern er, uten at disse hittil kan sies å ha lyktes fullt ut.¹² Følgelig vil den tradisjonelle interesseteorien fortsatt utgjøre et viktig utgangspunkt for rettslige vurderinger og analyser på personvernets område.¹³ Den tradisjonelle interesselæren har ikke bare teoretisk interesse, den innebærer også en type ramme for hvilke hensyn Datatilsynet kan legge vekt på når det ved skjønn, treffer avgjørelser innenfor sin forvaltningsmessige kompetanse.¹⁴

Personverninteressene har blitt forsøkt klassifisert i en "interesse-kataog". Det presiseres at interessekatalogen ikke utgjør noen uttømmende oppregning over hvilke relevante interesser som inngår i personvernet. Etter som samfunnet utvikler seg vil det kunne oppstå nye muligheter for krenkelser av personvernet. Det kan for eksempel skyldes ny teknologi og/eller endringer i oppfatninger i opinionen. Interessekatalogen har derfor i teorien blitt karakterisert som en rettslig standard.¹⁵ Hvilke personverninteresser som fremheves vil også kunne avhenge av hvilket utgangspunkt som velges

11. Se for eksempel Bing: Personvern i faresonen, 1991 s 42.

12. Aarø, Ann-Helen: Arbeidstagers rett til personvern, 1997 s 39 viser til andre teoretiske forklaringer på hva personvern er; Shartum: Personvernrettens inntog ?, 1997 s 2: "Et sett av overordnede ideer og verdier knyttet til behandling av personopplysninger." Personvernutvalget: NOU 1993:22 s 24, 1 spalte: "Personvern betyr i hovedsak vern om den personlige integritet." Blekelid/Selmer: Data og personvern, 1976 s 21: "En mulig interesse fra enkeltpersoners side i å utøve kontroll med den informasjon som beskriver dem." Personregisterlovutvalget: NOU 1997:19 s 21: "På et helt generelt plan kan personvernet sies å gjelde krav til behandling av personopplysninger når kravene er begrunnet ut fra visse ideelle (ikke-økonomiske) interesser som en tillegger fysiske (og eventuelt juridiske) personer."

13. Selmer, Knut S.: Datatilsynets kontroll med forvaltningen, 1986 s 593.

14. Dønne m.fl.: Personregisterloven, 1987 s 13.

15. Bygrave/Berg: Reflections, 1995 s 35.

for analysen. Personregisterlovutvalget nevner tre mulige slike utgangspunkter: Det integritetsfokuserte-, det maktfokuserte- og det beslutningsfokuserte personvernet.¹⁶ Det presiseres at personvernet ikke er delt opp i tre deler. Poenget med oppdelingen er å få frem hvor sammensatt personvernbegrepet er.

En nærmere redegjørelse for hva personvern er og de interesser som inngår i interessekatalogen ville sprengte denne avhandlingens rammer. Jeg nøyer meg derfor med å vise til relevant litteratur på området.¹⁷

2.2 Personverninteresser som taler for at det opprinnelige formålet med registreringen blir respektert

2.2.1 Innledning

I kapittel 1.2 presenterte jeg "formålsbestemthetsprinsippet". Jeg tar som nevnt utgangspunkt i at dette prinsippet må anses for å være en form for retningslinje og et utgangspunkt for avveiningen av hva tilgjengelige personopplysninger lovlig kan brukes til. Eckhoff og Sundby legger til grunn at slike retningslinjer må betraktes som uttrykk for hensyn som har vekt når man står overfor avveininger.¹⁸ Følgelig vil det være sentralt å analysere nærmere hvilke personvern hensyn som ligger til grunn for retningslinjen om at personopplysninger ikke skal kunne brukes til andre formål enn det de opprinnelig er blitt innhentet for. En slik analyse er et viktig grunnlag for å forstå hvorfor formålsbestemthet blir brukt innenfor personvernlovgivningen og ikke minst for å kunne tolke og anvende de enkelte formålsbestemmelsene i praksis. Etter mitt skjønn er det naturlig å foreta denne analysen med utgangspunkt i de personvern hensyn som inngår i den tradisjonelle interessekatalogen.

16. NOU 1997:19 s 21 flg.

17. Se Blekeli/Selmer: Data og personvern, 1976 s 13. Her blir interessemodellen introdusert og analysert og Bing: Personvern i faresonen, 1991 og NOU 1997:17, kapittel 3.

18. Eckhoff/Sundby: Rettssystemer, 1991 s 114.

2.2.2 Interessen i kunnskap om behandling av personopplysninger

Individet har interesse i å ha kunnskap om den informasjonsbehandling som kan få konsekvenser for det. Tradisjonelt har denne interessen blitt betegnet som interessen i innsyn og interessen i å være opplyst. Ved å få innsyn i for eksempel et personregister, vil den registrerte få kunnskap om hvilke opplysninger som er lagret der. Først når individet har fått kunnskap om informasjonsbehandlingen, vil det også være i stand til å ivareta andre personverninteresser.¹⁹ Kunnskap om informasjonsbehandlingen er dessuten også en viktig forutsetning for å ha kontroll over den. Interessen i kunnskap om behandlingen av personopplysninger gjelder på alle stadier av informasjonsbehandlingen; hvilke opplysninger innsamles, hvem innsamler, hvordan lagres den, formålet med innsamlingen, hva brukes informasjonen til og til hvem videreformidles informasjonen. Interessen i kunnskap om informasjonsbehandlingen må trolig forankres i individets grunnleggende interesse i å kontrollere informasjon om seg selv.²⁰

Bestemmelser om innsynsrett er sentrale for individets mulighet til å få kunnskap om informasjonsbehandlingen. Sammen med bestemmelser som pålegger registreier en informasjonsplikt overfor den registrerte, har dette vært de tradisjonelle måtene å ivareta interessen i kunnskap om informasjonsbehandlingen. Innsynsretten vil imidlertid kunne få begrenset verdi som virkemiddel. Dette er en konsekvens av at det blir registrert stadig mer personopplysninger i dagens moderne teknologisamfunn. For de fleste mennesker er det nærmest en umulig oppgave å ha oversikt til enhver tid over all behandling av opplysninger som angår dem selv, selv om de kan kreve innsyn.

Formålsbestemt bruk av personopplysninger ivaretar interessen i kunnskap om informasjonsbehandlingen. Ved at det blir nærmere angitt hvilke formål opplysningene vil bli brukt til allerede på innsamlingstidspunktet, øker forutberegneligheten for individet. Individet blir dermed informert om den videre behandlingen av opplysningene allerede på et tidlig stadium i behandlingsprosessen. Dermed reduseres kanskje også usikkerheten for at personopplysningene kan bli brukt til uventede og uønskede formål. Dessuten vil formålsbestemthet også gjøre det mer forut-

19. Bing,; Personvern i feresonen, 1991 s 52. Bing anser interessen i innsikt som en forutsetning for å forfølge interessen i diskresjon.

20. Blekeli/ Selmer: Data og personvern, 1974 s 29.

beregnelig når det gjelder hvem som vil få tilgang på personopplysningene. På denne måten bidrar formålsbestemthet til at informasjonsbehandlingen blir mer åpen og gjennomiktig.²¹ En forutsetning for at formålsbestemthet skal kunne ivareta interessen i kunnskap om informasjonsbehandling er selvfølgelig at individet faktisk får kunnskap om hvilke formål de aktuelle personopplysningene kan brukes til og blir brukt til. Her er bestemmelser om innsynsrett og informasjonsplikt sentrale.²²

2.2.3 Interessen i diskresjon

Med interessen i diskresjon forstår jeg individets interesse i å kontrollere og begrense innsamling av personopplysninger, hvem som får opplysningene, hva de brukes til og hvem som kan bruke informasjonen. Interessen i diskresjon er sentral i det integritetsfokuserte personvernet.²³ Diskresjonsinteressen kan også ses på som en videreføring av interessen i å ha et privatliv. Vi ønsker å ha kontroll med opplysninger om oss selv som vi oppfatter som personlige.²⁴ Interessen i diskresjon er dessuten relativ. Den vil variere fra menneske til menneske og etter arten av personopplysninger.

Dagens velferdssamfunn kan ikke fungere dersom individet selv alltid vil kunne bestemme hvilke opplysninger han vil avgi og til hvilke formål. Skattemyndighetene trenger for eksempel opplysninger om formue og inntekt for å kunne gjennomføre beskatningen og den som søker om sosialstøtte må avgi personlige opplysninger til saksbehandleren for at denne skal kunne vurdere søknaden. Dette er eksempler på viktige samfunnsoppgaver som ikke kan gjennomføres uten tilgang på personopplysninger. Det er derfor ikke mulig å sikre individet "absolutt" diskresjon i dagens samfunn.²⁵

Når personopplysninger først er blitt innsamlet og registrert, vil individet være interessert i at de blir behandlet med diskresjon. Knut Selmer har beskrevet interessen i diskresjon ut fra to aspekter: Interessen i at den som

21. Blume, Peter: Formålsbestemthedsprincippet i databeskyttelsesretten, 1995 s 110. "Det skal være mulig for den enkelte borger at forudse, til hvilke formål information om den pågældende bliver benyttet. Dette åbenhedsprincip betraktes som noget centralt i en retlig regulering, hvis formål er at beskytte det enkelte menneskes personlige integritet og privatliv."

22. For de konsesjonsfritatte personregistre som er regulert i forskriftene til personregisterloven, følger det direkte av forskriftene hva opplysningene kan brukes til.

23. NOU 1997: 19, s 21 flg.

24. Blekelid/ Selmer: Data og personvern, 1974 s 29.

25. NOU 1997: 19, s 22 og Innst. S. nr. 24 (1995-96), s 3 flg.

sitter med informasjonen ikke sprer/avslører denne videre og interessen i at informasjonen ikke blir brukt til andre formål eller overføres til andre som ønsker å bruke opplysningene.²⁶

En sentral bestemmelse som ivaretar diskresjonsinteressen er personregisterloven § 6 som oppstiller et krav om at det må være en saklig forbindelse mellom formålet med registreringen og opplysningene som registreres, det såkalte relevansprinsippet.²⁷ Relevansprinsippet ivaretar diskresjonsinteressen i forhold til hvilke personopplysninger som kan registreres. Når informasjonen først er registrert, ivaretas diskresjonsinteressen ved hjelp av for eksempel taushetsplikt, forbud mot spredning av opplysninger og krav til datasikkerhet, jf. personregisterloven § 8b som gir hjemmel for å gi forskrifter eller treffe enkeltvedtak om datasikkerhet.²⁸

Bruk av formålsbestemthet ivaretar individets interesse i diskresjon. Ved å bestemme at personopplysninger bare kan brukes til bestemte formål, reduseres risikoen for at opplysningene vil bli brukt til andre uønskede og uventede formål. Samtidig blir det mulig for individet allerede på registreringstidspunktet å forutse hva informasjonen vil bli brukt til og kanskje enda viktigere - hva den ikke vil bli brukt til. Som følge av at personopplysninger har fått en stadig økende samfunnsmessig og kommersiell interesse, er det grunn til å være på vakt mot fremtidig uventet og uønsket bruk av tilgjengelige personopplysninger. Når informasjonen først er blitt registrert, vil det alltid være en viss risiko for at den kan bli misbrukt. Risikoen kan begrenses ved å sette snevre rammer for hva opplysningene kan brukes til.

26. Blekelid/ Selmer: Data og personvern, 1974 s 30.

27. Jeg kommer nærmere inn på denne bestemmelsen i kapittel 3.

28. Forskriftskompetansen etter § 8b er delegert til Justisdepartementet mens Datatilsynet har kompetansen til å fatte enkeltvedtak om datasikkerhet med hjemmel i § 8b. Det er ennå ikke utarbeidet noen forskrifter om datasikkerhet. Datatilsynets styre vedtok 9. juni, 1998 "Retningslinjer for informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger". Retningslinjene er ikke regler gitt med hjemmel i lov, men retningslinjer for Datatilsynets skjønnsutøvelse når det fattes enkeltvedtak etter § 8b. Retningslinjene er også ment å være et grunnlag for utarbeidelse av sikkerhetsrutiner i den enkelte registrereis bedrift. For at retningslinjene skal være rettslig bindende må altså Datatilsynet fatte et enkeltvedtak etter § 8b. Følgelig vil kravene til datasikkerhet langt på vei bero på Datatilsynets arbeidskapasitet og kontrollmuligheter. Oppgavene vil neppe bli mindre i tidene som kommer. Det kan derfor etter min mening stilles spørsmål ved hvorfor ikke Justisdepartementet har utgitt forskrifter som stiller minimumskrav til datasikkerheten hos alle registereiere.

Samtidig gir formålsbestemthet mulighet for en mer fleksibel regulering av diskresjonsinteressen. Sensitive opplysninger kan for eksempel underlegges en strengere regulering enn de mer trivielle opplysningene. Dette kan reguleres gjennom angivelsen av hvilke formål opplysningene kan brukes til. Formålsbestemt bruk av personopplysninger vil også sette begrensninger for hvem som kan få tilgang på personopplysningene. Personopplysninger vil i utgangspunktet ikke kunne utleveres til utenforstående som ønsker å realisere formål som ikke er i samsvar med det personopplysningene opprinnelig ble innhentet for.²⁹

2.2.4 Interessen i et riktig beslutningsgrunnlag

Interessen i et riktig beslutningsgrunnlag bygger på individets interesse i at beslutninger som angår en selv bygger på riktige fakta når det gjelder personinformasjon. Denne interessen fremstår som den mest sentrale i det beslutningsorienterte personvernbegrepet.³⁰ Det treffes en rekke beslutninger i dagens samfunn som får konsekvenser for individets rettigheter og plikter. Følgelig har individet interesse i at personopplysningene som danner grunnlaget for avgjørelser er så fullstendige og riktige som mulig. Denne interessen er i utgangspunktet forskjellig fra diskresjonsinteressen, hvor det er spørsmål om å ville tilbakeholde informasjon om en selv uansett hvor fullstendig og riktig den er.

Interessen i et riktig beslutningsgrunnlag kan være truet i to typer situasjoner. Det kan tenkes at opplysningene som tjener som grunnlag for beslutningene ikke er korrekte eller er ufullstendige. Dette omtales som interessen i datakvalitet. Personregisterloven § 8 inneholder regler som skal ivareta den registrertes interesse i datakvalitet. I tillegg vil individet være interessert i at irrelevant informasjon ikke inngår i beslutningsgrunnlaget. For eksempel at det legges vekt på den arbeidssøkende vaktmesterens tidligere politiske engasjement ved ansettelse av ny vaktmester ved Stortinget. Her er det en parallell til reglene om utenforliggende hensyn innenfor forvaltningsretten.

29. I konsesjonene fra Datatilsynet blir spørsmålet om adgangen til utlevering av opplysningene som regel særskilt regulert ved siden av formålsangivelsen for lovlig bruk. Samtidig er det på det rene at det vil være en nær sammenheng mellom hva personopplysningene opprinnelig ble innhentet for og hvorvidt opplysningene kan utleveres. Dersom det for eksempel er sensitive opplysninger som bare kan brukes til et konkret formål hos registreier, vil det heller ikke være grunnlag for å tillate utlevering av opplysningene i samme konsesjon.

30. Bing: Personvern i faresonen, 1991 s 46 og NOU 1997:19 s 22 flg.

Formålsbestemthet kan indirekte ivareta interessen i et riktig beslutningsgrunnlag. I forhold til god datakvalitet er utgangspunktet at denne alltid bør være best mulig, men at kravet likevel vil kunne variere fra personregister til personregister. For eksempel vil det stilles større krav til datakvaliteten i Det nasjonale folkeregisteret enn for medlemsregisteret i den lokale fotballklubben.³¹ Kravet til god datakvalitet har igjen sammenheng med hva opplysningene skal brukes til og hvilke konsekvenser eventuell bruk av uriktig eller misvisende informasjon kan få for den registrerte. Følgelig bør det for eksempel oppstilles strengere begrensninger for hvilke formål medlemsregisteret med presumptivt dårligere datakvalitet kan benyttes til enn for Det nasjonale folkeregisteret hvor kvaliteten nok vil være bedre. På denne måten vil formålsbestemthet bidra til å redusere risikoen for at opplysninger fra registre med for dårlig datakvalitet blir brukt som grunnlag i beslutninger overfor den registrerte.

Når det gjelder interessen i å unngå at det blir vektlagt irrelevant informasjon i beslutningsgrunnlaget, vil formålsbestemmelser også kunne bidra til dette. Poenget er at desto flere kilder som brukes, desto større er risikoen for at en av disse kildene også kan inneholde uriktig og/eller misvisende informasjon i forhold til den aktuelle beslutningen. Formålsbestemmelser reduserer muligheten for å trekke inn flere opplysningskilder og dermed risikoen for at beslutningstakeren vektlegger irrelevant informasjon.

2.2.5 Interessen i samfunnets overvåkningsnivå

Interessen i samfunnets overvåkningsnivå kan presiseres som interessen i å redusere risikoen for overdreven kontroll og uhjemlet maktbruk og dermed unngå at forholdet mellom individ og stat, organisasjoner eller virksomheter blir tilstrammet. I norsk personvern teori har denne interessen blitt behandlet som en del av de kollektive personverninteresser. Begrunnelsen for å utvikle de kollektive interessene har til dels vært ønsket om å få et noe videre perspektiv i personverndebatten.³² Interessen i samfunnets overvåkningsnivå er sentral i det maktfokuserte personvernet og er langt på vei et spørsmål om hva slags samfunn vi ønsker.³³ Vurderingen av denne interes-

31. Det koster penger og er ressurskrevende å ha et personregister oppdatert til enhver tid. Følgelig bør det være et saklig behov og sammenheng mellom utgiftene med å opprettholde en høy datakvalitet på personopplysningene og hva opplysningene er ment å skulle brukes til.

32. Bing, Jon: Personvern i faresonen, 1991 s 58.

33. NOU 1997: 19, s 22.

sen får derfor et noe mer politisk preg enn de andre personverninteressene jeg har beskrevet ovenfor.

Registrerte personopplysninger kan brukes for å kontrollere eller overvåke hele eller store deler av befolkningen. Et slikt skrekksenario dannet utgangspunktet for Orwells roman "1984" og var trolig en av flere skremmende fremtidsvisjoner som satte fart i personverndebatten på slutten av 1960-tallet. Jeg tror ingen i dag ville hevde at vi står overfor et "Storebror ser deg samfunn". Likevel er det på bakgrunn av den teknologiske utviklingen grunn til å ta trusselen alvorlig. "Storebror ser deg samfunnet" er trolig derfor mer aktuell i dag enn det den var da den ble brukt som skrekkeeksempel for å sette fart i personverndebatten i slutten av 1960-årene. Som kjent har Justisdepartementet høsten 1998 gitt tillatelse til et prøveprosjekt hvor politiet i Oslo skal videoovervåke enkelte gater og områder i hovedstaden som ledd i kampen mot økende voldskriminalitet.

Overvåkningssamfunnet skyldes ikke bare kontroll fra det offentliges side. Økende kommersiell bruk av tilgjengelige personopplysninger vil også kunne bidra til at den registrerte føler at han blir kontrollert og overvåket. For eksempel at matvareforretningen registrerer dine forbruksvaner og bruker informasjonen til direkte markedsføring av sine produkter.

Formålsbestemt bruk av personopplysninger bidrar til å ivareta interessen i at samfunnets overvåkringsnivå holdes på et rimelig nivå. Formålsbestemmelser reduserer risikoen for at tilgjengelige personopplysninger kan og vil bli brukt for å oppnå kontroll og makt. Formålsbestemmelser bidrar også mer indirekte til at samfunnets overvåkningsnivå holdes på et rimelig nivå ved at risikoen for ekspansiv dataopphopning i samfunnet reduseres. Poenget er at desto flere personopplysninger som lovlig kan registreres og oppbevares, desto større er risikoen for at disse sammen med moderne informasjonsteknologi kan bli brukt til uønskede og uventede kontrollformål. Med andre ord øker risikoen for et overvåkningssamfunn når mengden av tilgjengelig personopplysninger øker. Ved at det bestemmes at personopplysninger bare kan innsamles og registreres til bestemte formål allerede på registreringstidspunktet, fjernes også begrunnelsen for å lagre informasjon i påvente av mulige fremtidige bruksformål. På samme måte bør tilgjengelige personopplysninger slettes når de ikke lenger kan eller skal brukes til det opprinnelige behandlingsformålet.

3. Hva kan personopplysninger brukes til – Rettstilstanden de lege lata

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for hvordan bruken av personopplysninger er regulert i gjeldende norsk rett. I denne forbindelse skal jeg først gi en kort oversikt over reguleringen av informasjonsbehandlingen i personregisterloven. Jeg tar ikke sikte på å gi en uttømmende oversikt over hvordan behandlingen av personopplysninger er regulert i personregisterloven. Hensikten her er først og fremst å få frem sammenhengen mellom reguleringen av henholdsvis registreringen og bruken av informasjonen. I tillegg finnes det enkelte bestemmelser i særlovgivningen som regulerer behandlingen av personopplysninger innenfor sine områder og dessuten et ulovfestet personvern. Privatrettslige avtaler vil også kunne utgjøre et egnet supplement innenfor visse avgrensede områder.³⁴ Jeg vil ikke komme nærmere inn på disse avtalene i denne fremstillingen.

Det rettslige utgangspunktet for bruken av personopplysninger er grunnprinsippet i norsk rett om at enhver står fritt til å utføre en handling så lenge denne ikke er forbudt.³⁵ Dette utgangspunktet gjelder både for private og offentlige rettssubjekter. Begrensninger i denne handlefriheten kan enten følge av lovfestede regler eller av ulovfestet rett. Rent praktisk innebærer dette derfor at enhver kan bruke tilgjengelige personopplysninger såfremt dette ikke er forbudt. Følgelig vil undersøkelsen av gjeldende rett i denne besvarelsen bestå i å redegjøre for hvilke begrensninger som gjelder for adgangen til å bruke tilgjengelige personopplysninger.

3.2 Oversikt over personregisterloven med forskrifter

Behandling av personopplysninger reguleres i personregisterloven av 1978 nr. 48 med tilhørende forskrifter, heretter omtalt som personregisterloven. Dette lovverket utgjør det sentrale utgangspunktet for den videre redegjørelsen for hvordan bruk av personopplysninger er regulert.

34. Hovedavtalen mellom LO og NAF inneholder bestemmelser om registrering av personopplysninger m.m.

35. Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett, 1994 s 120.

Etter personregisterloven § 1 gjelder loven for personregistre og bruk av personopplysninger i visse typer virksomhet.³⁶ Med personopplysninger menes alle opplysninger og vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til den enkelte person, sammenslutninger eller stiftelser. Med et personregister menes registre, fortegnelser m.m. der personopplysninger er lagret systematisk på en slik måte at en kan gå inn i registeret og finne igjen opplysningene om en enkelt person eller sammenslutning med hjelp av en type «nøkkel».³⁷ Personregisterloven omfatter derfor all registrering av opplysninger som på en eller annen måte kan knyttes tilbake til et enkelt individ eller sammenslutning gjennom et personregister.

Alle personregistre som skal gjøre bruk av edb må ha konsesjon, jf. personregisterloven § 9, 1 ledd. I tillegg gjelder det konsesjonsplikt for opprettelsen av personregistre som inneholder såkalte sensitive personopplysninger uansett om disse er registrert i manuelle eller digitale registre. Som følge av at de fleste personregistre i dag er basert på edb, innebærer dette i praksis at konsesjonskravet omfatter mange personregistre. Datatilsynet har fått delegert myndigheten til å vurdere konsesjonssøknadene etter § 9, 3 ledd.

I konsesjonsvurderingen skal Datatilsynet foreta en avveining mellom hvilke personvernproblemer opprettelsen og bruken av personopplysningene vil volde for den enkelte registrerte og interessene til konsesjonssøkeren.

Ved vurderingen av om konsesjon skal innvilges, er det et absolutt vilkår at behovet for registreringer av personopplysningene er saklig begrunnet og relevant for virksomheten til den som søker konsesjon, jf. personregisterloven § 6. For å kunne vurdere hvorvidt registreringen tilfredsstiller relevans- og saklighetskravet i § 6, må formålet med registreringen være kjent for Datatilsynet. I standardsøknaden for opprettelse av personregister punkt 7, må søkeren oppgi hva formålet bak opprettelsen av registeret er. Her skal søkeren spesifisere nærmere hva opplysningene i personregisteret skal brukes til.

36. Loven gjelder både for offentlige og private organer. Det kan nevnes at i den danske personvernlovgivningen opereres det med to forskjellige lover for henholdsvis offentlige og private organer.

37. Ot. Prp. nr. 2 (1977-78), s. 69. En vanlig "nøkkel" er bruk av fødselsnummer.

Formålet med opprettelsen av personregisteret blir derfor helt sentralt når Datatilsynet skal vurdere hvorvidt vilkårene i personregisterloven § 6 er oppfylt. Dette innebærer at Datatilsynet må ta stilling til hvorvidt den ønskede bruken av opplysningene er forenlig med individets interesse i personvern allerede på registreringstidspunktet.³⁸ Samtidig vil det alltid være en større risiko for at opplysninger kan bli brukt i andre sammenhenger enn det de opprinnelig ble registrert for når de først er blitt lagret. Se St. meld. nr. 33 (1994-95) s 13:

"I noen tilfeller er risikoen så stor at registrering ikke bør tillates. Når opplysningene foreligger, vil det klarligvis være vanskelig å ikke ta dem i betraktning."

Datatilsynet må derfor også vurdere hvor stor risikoen er for at den lagrede informasjonen kan bli brukt til andre formål enn det den opprinnelig ble registrert til. På denne måten vil den angitte bruk i søknaden og muligheten for senere konsesjonsstridig bruk inngå som en sentral del i vurderingen av hvorvidt registreier bør få konsesjon eller ikke. Det er derfor en nær sammenheng mellom reguleringen av hvilke opplysninger som kan innsamles og registreres og den etterfølgende bruken av den samme informasjonen.

Etter personregisterloven § 10 skal Datatilsynet vurdere hvorvidt opprettelsen og bruken av personregistre kan volde personvernproblemer for den registrerte. Datatilsynet har kompetanse til å stille vilkår for opprettelsen og bruken av personregistre for dermed å ivareta den registrertes interesse i personvern, jf. personregisterloven § 11. Hvis de personvernrettslige interessene til den registrerte ikke kan ivaretas tilstrekkelig ved hjelp av vilkårssettingen, må Datatilsynet foreta en konkret interesseavveining mellom ulempene opprettelsen av registeret medfører for den registrerte og de hensyn som taler for at registeret blir opprettet.

Med hjemmel i personregisterloven § 9, 2 ledd er det gitt forskrifter om at visse typer personregistre likevel ikke omfattes av konsesjonsplikten etter § 9, 1 ledd. Bestemmelsene er gitt av Justisdepartementet i medhold av Kgl. res. 1979 og vil bli omtalt som forskriftene om konsesjonsfritak. Forskriftene er sist endret 2. desember 1996.

I forskriftene om konsesjonsfritak kapittel 2, reguleres 20 forskjellige typer av personregistre som alle er unntatt fra konsesjonsplikten.

38. NOU 1975: 10, pkt. 5.6.2 s 57.

De konsesjonsfritatte personregistrene representerer et stort antall av de eksisterende registertypene i samfunnet. Det er derfor rasjonelt og hensiktsmessig å regulere disse i forskrifts form. Dette innebærer samtidig en nødvendig avlastning av Datatilsynet saksbehandlingsmengde. Rent praktisk innebærer forskriftene at hovedtyngden av personregistre på den private sektor og en mindre andel på den offentlige er unntatt fra konsesjonsplikten.³⁹

Forskriftene regulerer hvilke personopplysninger som kan registreres i det enkelte personregister og hva disse kan brukes til. Dersom det ønskes registrert tilleggsopplysninger eller bruke informasjonen til andre formål enn det som følger av forskriftene om konsesjonsfritak, må det søkes om konsesjon etter personregisterloven.

De konsesjonsfritatte personregistrene er underlagt restriksjoner på informasjonsbehandlingen på samme måte som de konsesjonspliktige registrene. For de konsesjonsfritatte registrene følger dette direkte av materielle bestemmelser i forskriften. Dette i motsetning til de konsesjonspliktige registrene som ikke har tilsvarende materielle bestemmelser i personregisterloven. Etter personregisterloven skal Datatilsynet foreta en individuell konsesjonsvurdering av det enkelte register og har kompetanse i kraft av personregisterlovens §§ 10 og 11 til å stille vilkår. Følgelig blir behovet for materielle bestemmelser i loven mindre. Bestemmelsene i forskriftene om konsesjonsfritak kan vel derfor best beskrives som standardvilkår tilpasset det enkelte konsesjonsfritatte personregister.

3.3 Nærmere om reguleringen av bruken i personregisterloven

Personregisterloven gjelder for bruk av personopplysninger innenfor både offentlige og private organer, jf. § 1, 3 ledd.

Loven inneholder ingen generelle bestemmelser om hva tilgjengelige personopplysninger kan brukes til. Hovedreguleringen av bruken skjer gjennom fastsettelsen av vilkår i forbindelse med konsesjonstildelingen. Datatilsynet skal gi regler for hvilke personopplysninger som kan registreres og hva de kan brukes til, dersom det innvilger konsesjonssøknaden, jf. personregisterloven § 11, 1 ledd. Som følge av at konsesjonsordningen innebærer en individuell saksbehandling, vil Datatilsynet derfor kunne vurdere konkret hvilke personvernproblemer opprettelsen av det aktuelle per-

39. Djønne m.fl.: Personregisterloven, 1987 s 92.

sonregister vil kunne få for den registrerte. Dermed kan det fastsettes vilkår som er spesielt tilpasset behandlingen av de aktuelle personopplysningene.

Personregisterloven § 11, 2 ledd angir selv eksempler på vilkår som særlig bør overveies når bruken skal reguleres slik at den registrertes interesse i personvern ivaretas på en forsvarlig måte. Det bør blant annet settes vilkår som regulerer adgangen til samkjøring med andre registre, bruk av fødsels-nummer, utlevering av opplysninger til andre, ajourføring av registeret og sletting av opplysningene etter en viss tid, for å nevne noen sentrale vilkår. Jeg kommer nærmere inn på utlevering og kobling av personopplysninger i forbindelse med gjennomgangen av forskriftene om konsesjonsfritak i avsnitt 3.4.

I Datatilsynets standardkonsesjon for opprettelse av personregister følger det av punkt 1.1 at registeret bare kan brukes til bestemte formål. I praksis begrenser Datatilsynet bruken av personopplysninger til de nærmere angitte formål. Disse kan være forskjellig presisert avhengig av hva slags type personopplysninger som ønskes registrert. Skal personopplysningene kunne brukes til andre formål, må det innhentes ny tillatelse fra Datatilsynet.⁴⁰

Det er vanskelig å si noe generelt om hvordan Datatilsynet fastsetter de enkelte formålsbestemmelsene og hvilken betydning hensynet til formålet har for de vilkår som Datatilsynet har satt. Stortingets justiskomite har kommet med følgende bemerkninger til fastsettelsen av formålet for personopplysninger:

*"Komiteen er enig i at desto mer sensitiv en opplysning er, jo viktigere er det at et personregisters formål er klart avgrenset. Dette må likevel ikke forhindre at det alltid må være et mål å få et registers formål så klart og avgrenset som mulig."*⁴¹

Jeg skal gi noen eksempler fra Justisdepartementets klagesaksbehandling over Datatilsynets konsesjonsvedtak.⁴² I klagesaksbehandlingen begrunner Datatilsynet hvorfor de ikke gir konsesjon til opprettelsen av det ønskede registeret eller tillater den ønskede bruken av tilgjengelige personopplys-

40. NOU 1975: 10, pkt. 5.6.3 s 57 flg.

41. Innst. S. nr. 24 (1995-96), s 3. Innstillingen ble gitt på grunnlag av St. meld. nr. 33 (1994-95).

42. Datatilsynet avslag på konsesjonssøknader er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 og kan påklages etter bestemmelsene i lovens kapittel 6, jf. § 3. En oversikt over Justisdepartementets behandling av klager på Datatilsynets enkeltvedtak i perioden 1980 - 1996 er gitt i, Bygrave, Lee A.: Personvern i praksis 1997.

ninger. I enkelte saker har forholdet mellom formålsbestemthet, vilkårsetting og risiko for uønsket bruk blitt brukt som begrunnelse for avslag på konsesjonssøknadene. Et illustrerende eksempel er den såkalte SenTaks saken:

I den endrede konsesjonen for Telenors lagring av samtaledata, « SenTaks», inneholder konsesjonens punkt 3.2 følgende regler om hva registeret kan brukes til/formålet med bruken:⁴³

"Registeret kan bare brukes til kundeadministrasjon og fakturering av abonnentenes bruk av telenettet.

Registeret kan nyttes til utvikling av nye tjenester og spesialtilbud av generell karakter, hvis det ikke bygges opp kunde profiler som viser hvilke kommunikasjons partnere en kunde har. Bruk av registeret for å kunne tilby nye tjenester og spesialtilbud til enkeltabonnenter skal kunne skje etter positivt samtykke fra abonnentene.

Statistiske data fra registeret kan benyttes for å markedsføre nye tjenester.

Dersom registeret skal nyttes utover dette, må den registeransvarlige innhente ny tillatelse fra Datatilsynet.

(...)"

43. Justisdepartementets klagevedtak med saksref. 5617/93, omtalt som sak nr. 40 hos Bygrave. Telenor fikk sin konsesjon for SenTakssystemet første gang i 1994. Her var vilkårene knyttet til systemet SenTaks og ikke til funksjonaliteten i systemet. Systemet ble videreutviklet og den delen som sørget for faktureringen, RITEL, ble erstattet av KOF (et Kunde-Ordre-Faktura-System). For Telenor framsto det som uheldig at konsesjonen knyttet seg til selve systemet SenTaks og ikke til funksjonaliteten. Derfor søkte Telenor Datatilsynet om å få endret den opprinnelige konsesjonen slik at den ikke lenger skulle være systemavhengig. Søknaden ble innvilget.

SenTaks er navnet på Televerkets (nå Telenor AS) nye sentraliserte takseringssystem. Systemet innebærer blant annet at oppringt nummer (B-nummer) og nummeret det ringes fra (A-nummer) blir registrert sammen med blant annet samtalens dato og lengde, hvilke telenetjenester som benyttes og abonnentens telefonkontonummer, kredittkortnummer, el. Det ble anført flere begrunnelser fra Telenor for innføringen av det nye takseringssystemet: Systemet kunne brukes for alle tjenester, takseringen ville bli mer korrekt fordi samtalelengden ble registrert i sanntid og ikke i perioder, kundene ville få spesifisert regning og informasjonen ville gi bedre grunnlag ved behandling av klager over teleregninger.

Telenor fikk avslag fra Datatilsynet på konsesjonssøknaden med den begrunnelse at de ulempene som knyttet seg til den automatiske registreringen, herunder eksistensen av de registrerte opplysningene, ville øke kontrollmulighetene overfor enkeltindivider i samfunnet.⁴⁴ Datatilsynet anså ikke fordelene som Telenor anførte for å være tunge nok i forhold til de generelle personvern hensynene som ble "truet". Datatilsynet åpnet imidlertid for at samtaledata kunne registreres på nærmere forutsetninger hvis abonnenten samtykket til det. Justisdepartementet omgjorde Datatilsynets vedtak etter klage fra Telenor. Justisdepartementet var enig med Datatilsynet i at den automatiske registreringen av samtaledata ville føre til en kartlegging og kontroll av abonnentens telefonbruk. Også det forhold at SenTaks systemet ga muligheten for slik kontroll ble trukket frem som et viktig personvern hensyn. Justisdepartementet la imidlertid vekt på at formålet med innføringen av SenTaks systemet ikke var å føre kontroll, men å bedre takseringen og abonnentenes kontroll av teleregningene. Det ble presisert at andre organer, personer og lignende ikke skulle kunne bruke opplysningene til slik kontroll. Justisdepartementet uttalte følgende:

"Samtaledataene skal registreres og lagres utelukkende for disse formål og slettes når det ikke lenger er bruk for dem til disse øyemed. Slik sett synes Televerkets planlagte register å være i tråd med Datatilsynets linje

44. Det må presiseres at både offentlige og private vil kunne ha interesse i å bruke trafikkopplysninger for å kontrollere enkeltindividene i samfunnet. De tilgjengelige opplysningene kunne for eksempel tenkes brukt av påtalemyndighetene i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger. Telenor selv kunne tenkes å ha interesse i å bruke opplysningene til å kartlegge kundenes telefonbruksmønstre. Og andre bedrifter kunne, hvis de fikk tilgang til opplysningene, være interesserte i å kontrollere de ansattes kontaktnett.

om at "elektroniske spor" bare skal registreres og brukes for klart definerte formål og slettes."⁴⁵

Følgelig anså Justisdepartementet de personvernmessige problemene som fulgte av SenTaks systemet for ikke å være av en slik karakter at systemet burde nektes. At registreringen åpnet for at informasjonen kunne bli brukt av påtalemyndigheten når den først var lagret, så ikke Justisdepartementet som noe tungtveiende argument mot systemet.⁴⁶

På bakgrunn av de nevnte uttalelser fra Justisdepartementet, satte Datatilsynet klare formålsbegrensninger for hva Telenor kunne bruke samtaledataene til. Det er lagt strenge begrensninger på Telenors bruk av informasjonen til økonomiske formål. Informasjonen kan ikke på noen måte brukes i direkte markedsføring rettet mot individuelle abonnenter. Vilklårene gir klart inntrykk av at Datatilsynet ser risikoen for at informasjonen kan tenkes brukt til å danne personprofiler av abonnentene eller på annen måte brukes til personlig rettet markedsføring. Datatilsynet prøver dermed å ivareta abonnentenes personverninteresse ved å sette klare begrensninger for hva de tilgjengelige personopplysningene lovlig kan brukes til når registrering av opplysningene likevel er tillatt.

Denne saken gir et eksempel på at Datatilsynet og Justisdepartementet kan vurdere hensiktsmessigheten av formålsbestemmelser som ledd i vurderingen av hvorvidt opplysninger skal tillates registrert og lagres forskjellig. I SenTaks saken legger Justisdepartementet vekt på at en klar og

45. For en nærmere redegjørelse av de personvernrettslige spørsmålene i SenTaks-saken se Hanssen-Baur, Ingvild: Personvern i digitale telenett, Complex 3/93.

46. Selv om Justisdepartementet er klageorganet for Datatilsynets vedtak, kan det være fristende å stille spørsmål ved hvorvidt Justisdepartementets argumentasjon til fordel for påtalemyndigheten kan være helt objektiv siden denne ligger under departementets virkefelt. Påtalemyndigheten vil være interessert i at samtaletrafikkopplysninger registreres i SenTaks systemet slik at informasjonen kan brukes i forbindelse med etterforskning og straffeforfølgningen av kriminelle handlinger. Jeg går ikke nærmere inn på denne problemstillingen her da dette vil føre for langt i forhold til denne avhandlingens rammer. Se nærmere i: Seip, Helge: Ti år med Datatilsynet, 1990 s 13 hvor han diskuterer personregisterloven § 2 om at Datatilsynet skal være et "frittstående organ" og NOU 1997: 19 s 117 flg. I lovforslaget til ny personregisterlov § 37 blir det foreslått å oppheve dagens ordning med Justisdepartementet som klageorgan og isteden opprette et nytt uavhengig klageorgan, "Personvernemda". Forslaget er ment å skulle tilfredsstille EU-direktivets artikkel 28 som stiller krav til at nasjonale tilsynsmyndigheter utøver sine oppgaver "i full uavhengighet".

utvetydig angivelse av hva opplysningene kan brukes til er tilstrekkelig til å ivareta personvernet til de registrerte telefonabonentene. Datatilsynet derimot anser risikoen for økt kontroll av abonnentene som følge av at opplysningene blir tilgjengelig, for å være så stor at en presis og utvetydig formålsangivelse ikke er tilstrekkelig for å ivareta personvernet til abonnentene.

3.3.1 Eksempler fra Justisdepartementets praksis i forbindelse med klager på Datatilsynets enkeltvedtak etter personregisterloven

Datatilsynet har flere ganger avslått søknader om bruk av tilgjengelige personopplysninger blant annet med den begrunnelse at dette ville stride mot registerets opprinnelige behandlingsformål. Lee A. Bygrave har som tidligere nevnt samlet sammen og referert Datatilsynets påklagede enkeltvedtak fra perioden 1980 til 1996. Formålbestemthet har inngått som et ledd i vurderingen i 11 av klagesakene fra denne perioden. En nærmere gjennomgåelse av de refererte enkeltvedtak vil imidlertid sprengte denne avhandlingens rammer. Jeg nøyer meg derfor med å kort referere noen prinsipielle vedtak fra Justisdepartementet klagesakbehandling for å få frem hvilken vekt Datatilsynet og Justisdepartementet legger på det opprinnelige behandlingsformålet. Min fremstilling er ikke ment å skulle gi noen uttømmende redegjørelse for de utvalgte sakene, men først og fremst gi eksempler på hvordan Datatilsynet og Justisdepartementet vektlegger formålsbestemthet i praksis.⁴⁷

Justisdepartementets vedtak med saksref. 1598/93, omtalt som sak nr. 41 hos Bygrave, gjaldt søknad om bruk av opplysninger fra Landbruksregisteret for utgivelse av bokverket "Norske gardsbruk" i kommersiell øyemed. Justisdepartementet stadfestet Datatilsynets avslag og tiltrådte i det vesentlige vedtakets begrunnelse som blant annet la vekt på at opprettelsen av Landbruksregisteret er av ren forvaltningsmessig karakter og at dette talte mot utlevering av opplysningene til kommersiell bruk. Departementet viste også til St. meld. nr. 43 (1990-91) hvor det ble presisert at formålsavgrensningen setter begrensninger for hva registre kan benyttes til.⁴⁸

47. Bygrave Lee A.: Personvern i praksis, 1997. Se nærmere vedtak med saksnr. 36, 37, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 66, 70 og 72.

48. St. meld. nr. 43 (1990-91), s 22-23.

Flere av de påklagede vedtakene har dreiet seg om utlevering og bruk av offentlige skattelister på maskinlesbar form. I Justisdepartementets vedtak med saksref. 7052/92, omtalt som sak nr. 36 hos Bygrave, opprettholdt departementet Datatilsynets avslag på søknad fra Hamar Grafiske Forening (sammen med Vang Skolekorps) om utgivelse av ligningsbøker i kommersielt øyemed. Det ble blant annet vist til at dårlig datakvalitet samt manglende reservasjonsadgang talte mot at skattelistene kunne brukes til slike kommersielle formål.⁴⁹

I Justisdepartementets vedtak med saksref. 8442/93, omtalt som sak nr. 42 hos Bygrave, avslo Datatilsynet en søknad fra Ligningsboken ANS om å få utlevert skattelister på maskinlesbar form. Skattelister skulle brukes til å utgi ligningsbøker i kommersielt øyemed. Det ble vist til det tidligere vedtaket med saksref. 7052/92 og at dette gjaldt samme forhold. Justisdepartementet tok klagen delvis til følge og ga Ligningsboken ANS en begrenset konsesjon for å opprette et personregister med de nevnte skattelister for inntektsåret 1992. Justisdepartementets begrunnelse var at regelverket som gjaldt utlevering av skattelister for tiden var under vurdering.⁵⁰

Ligningsboken ANS søkte på nytt om å få utlevert skattelister på maskinlesbar form for ligningsåret 1993. Datatilsynet avslo søknaden med samme begrunnelse som de gjorde i den tidligere saken. I Justisdepartementets vedtak med saksref. 6669/94, omtalt som sak nr. 47 hos Bygrave, omgjorde departementet Datatilsynets vedtak og innrømmet Ligningsboken ANS en tidsbegrenset konsesjon for ligningsåret 1993.

I 1994 måtte Justisdepartementet på nytt ta stilling til en klage over Datatilsynets avslag i forbindelse med søknad om utlevering av skattelister i maskinlesbar form, jf. departementets vedtak med saksref. 5192/94, omtalt som sak nr. 48 hos Bygrave. Denne gangen gjaldt ikke søknaden bruk av skattelister for å utgi ligningsbøker, men bruk av opplysninger i skattelister for å oppdatere egne registre over personers fødselsår. Konseksjonssøkeren, Teledialog AS, som hadde konsesjon til å drive adresserings- og distribusjonsvirksomhet, hadde også konsesjon til å registrere personers fødselsår. Datatilsynet uttalte i sitt avslag at de generelt er skeptiske til at

49. Saken er nærmere kommentert på s 87.

50. Ligningsmyndighetenes tidligere praksis med å utlevere skattelister, jf. ligningslovens § 8-8 hadde blitt endret ved Finansdepartementets "interne retningslinjer" for utgivelse av skattelister, jf. Finansdepartementets retningslinjer for utgivelse av skattelister av 8.8. 1991, med endringer av 6.1.1992.

opplysninger som er innsamlet med hjemmel i lov kan anvendes til andre formål enn det de opprinnelig er blitt innsamlet for. Justisdepartementet opprettholdt Datatilsynets avslag på søknaden og tiltrådte i det vesentlige vedtakets begrunnelse. Det ble vist til at den ønskede bruken av skattelistene lå utenfor registerets opprinnelige formål og at en slik bruk av skattelistene ville kunne bidra til en sterk spredning av ligningsinformasjonen i maskinlesbar form. Departementet uttalte at også ligningsforlagenes bruk av skattelistene nok kan ha enkelte personvernmessige aspekter, men at denne bruken ligger nærmere opp til de formål som er bakgrunnen for at skattelistene er offentlige enn Teledialogs AS ønskede bruk, jf. ligningsloven § 3-13, nr. 5.

Justisdepartementets vedtak med saksref. 5262/94, omtalt som sak nr. 49 i Bygrave, gjaldt også søknad om utlevering av skattelister på maskinlesbart medium. Denne gangen skulle opplysningene brukes til adresserings- og markedsføringsvirksomhet mot personer med høy inntekt. Konsesjons-søkeren påklaget Datatilsynets avslag og hevdet blant annet at Datatilsynets vektlegging av formålsbestemthetsprinsippet alene ikke ga tilstrekkelig grunnlag for tilsynets avslag. Justisdepartementet stadfestet Datatilsynets vedtak og uttalte følgende om formålsbestemthetsprinsippet:

"Etter departementets oppfatning er det opplagt adgang - og også plikt - til å vurdere formålet og bruken av personregisteret ved vurderingen av hvorvidt konsesjon skal gis, jf. personregisterloven §§ 10 og 11."

Justisdepartementets vedtak med saksref. 95/1990, omtalt som sak nr. 66 i Bygrave, gjaldt søknad om opprettelse av et personregister i forbindelse med forskningsprosjektet "Tyvegodssets omsetningsledd". Hensikten med prosjektet var å få frem vinningskriminaliteten i Norge ved å kartlegge samspille mellom helere. Personidentifiserbare opplysninger skulle hentes fra politiets arkiver over straffesaker. Resultatet fra prosjektet skulle publiseres på en måte som anonymiserte den enkelte registrerte. Grunnen til at forskeren ønsket utlevert personidentifiserbare opplysninger var at han ønsket å følge opp saker der politiets sakspapirer ikke ga fullstendig oversikt over sakens utfall. Det var på det rene at det planlagte registeret også ville omfatte opplysninger fra personer som hadde vært etterforsket for heleri og som siden hadde blitt frifunnet samt opplysninger om saker som var blitt henlagt. Datatilsynet avsto søknaden og begrunnet dette med at det skal gode grunner til å fravike utgangspunktet om at det må innhentes samtykke

fra den registrerte ved forskning på identifiserbare personer. Utlevering av straffesaksopplysningene øket risikoen for at informasjonen kunne bli brukt til andre formål enn det som naturlig var en del av prosjektet, for eksempel privat etterforskning. Det ble også vist til at denne trusselen var særlig alvorlig i forhold til bruk av straffesaksopplysninger om frikjente personer eller hvor saker var blitt henlagt. I tillegg ble det lagt vekt på at personer som har vært gjennom straffesaker ved rettskraftig dom også har en rett til å bli "glemte" i straffesystemet. Justisdepartementet tok imidlertid klagen til følge og omgjorde vedtaket. Departementet tok utgangspunkt i formålsbestemthetsprinsippet, men viste til personregisterloven § 10 som fastsetter at personvern hensyn må avveies i det enkelte tilfelle mot de hensyn som taler for at registeret blir opprettet. Departementet la vekt på at forskningsprosjektet hadde et godt formål og det ble i denne sammenheng lagt vekt på at de personvernulempene som opprettelsen av registeret medfører, ble oppveiet av krav til oppbevaring og behandling av de personidentifiserbare opplysningene.

I Justisdepartementets vedtak med saksnr. 7138/92, omtalt som sak nr. 37 hos Bygrave, hadde Datatilsynet avslått en søknad fra Fredrikstad sosialkontor om få samkjøre klientregisteret med Det sentrale motorvognregisteret. Departementet stadfestet vedtaket. Både Datatilsynet og departementet viste til at bruk av tilgjengelige personopplysninger til slike formål ikke er ønskelig.⁵¹

I Justisdepartementets vedtak med saksref. 95/4673, omtalt som sak nr. 70 hos Bygrave, gjaldt adgangen til å koble Norsk Rikskringkastings lisensregister med Telenor Dialogs register over privatpersoner for å finne frem til telefonabonnenter som ikke var lisensbetalere. Fra før hadde NRK rett til å innhente opplysninger fra den registrerte selv, Det sentrale personregister samt NRK's kontrollører og namsmannen. Datatilsynet avslo konsesjonen blant annet med at slik samkjøring ikke var en naturlig del av virksomheten til Telenor Dialog og at den ønskede bruken av lisensregisteret heller ikke ville være i samsvar med registerets formål, som var lisensinnkreving. Justisdepartementet opprettholdt vedtaket og la vekt på at en slik kobling ville innebære et element av kontroll som ble antatt å kunne medføre ubehag for den enkelte. Det ble også lagt vekt på at koblingen ville føre til en utvidelse av Tele Dialogs adresseringskonsesjon som ikke var ønskelig.

51. Saken er også omtalt på s 86 flg.

I de sakene jeg har gjennomgått her har både Datatilsynet og Justisdepartementet lagt betydelig vekt på det opprinnelige behandlingsformålet, når det skal vurderes om de samme opplysningene kan brukes til nye formål. Praksisen tyder på at kommersiell bruk av offentlig opprettede personregistre ikke vil være i samsvar med slike registeres formål. Datatilsynet har fulgt opp dette i en nylig styrebehandlet klagesak med ref. 96/1324-22.⁵² Når det gjelder kommersiell bruk av offentlige skattelister har derimot Justisdepartementet tillatt slik bruk. Dette har til dels vært begrunnet med at disse konkrete registrene er ment å være offentlige og at utgivelse av ligningsbøker derfor ikke vil være i strid med det opprinnelige formålet. Etter min mening er det mye som taler for at praksisen rundt kommersiell bruk av offentlige skattelister har begrenset rettskildeverdi for adgangen til kommersiell bruk av andre offentlige personregistre. Dette skyldes først og fremst at et av formålene med skattelister er at disse skal være offentlige. Bruk av skattelister til oppdatering av andre databaser er derimot ikke blitt tillatt fordi dette ligger utenfor skattelisterens opprinnelige behandlingsformål.

Når det gjelder bruk av tilgjengelige personopplysninger til forskningsformål, har Justisdepartementet etter min mening gått langt i å tillate endret bruk. Det opprinnelige behandlingsformålet er ikke blitt tillagt særlig vekt så lenge personvernulempene som den endrede bruken medfører, blir oppveiet av nærmere krav til behandlingen. Justisdepartementet har derimot nektet bruk av tilgjengelige personopplysninger til nye kontrollformål og er her på linje med Datatilsynet.

3.4 Nærmere om reguleringen av bruken i forskriftene til personregisterloven

3.4.1 Bruk av formålsbestemmelser

I forskriftene om konsesjonsfritak § 3-1 er det gitt en generell bestemmelse om bruken av registrerte personopplysninger:

52. Saken er nærmere referert på s 77. Justisdepartementet har i skrivende stund ennå ikke truffet et vedtak i saken. Justisdepartementet stadfestet Datatilsynets vedtak 29.12.98 i sak med referansenr 98/6728 A-AP MBH/grm. Siden departementet kom til at det ikke var adgang for kredittopplysningsbyråene å registrere opplysninger om eierskap i motorvogn, ble det heller ikke tatt stilling til det subsidiære spørsmålet som hadde størst interesse for avhandlingens tema, nemlig om Motorvognregisteret kunne brukes som kilde for en slik registrering.

"Personregistre som er unntatt fra konsesjonsplikt kan bare benyttes til de formål som følger av §§ 2-2 til 2-21."

Denne bestemmelsen presiserer at informasjonen i de registrene som er unntatt fra konsesjonsplikten etter personregisterloven, bare kan benyttes til de bruksformål som er nærmere spesifisert i forskriftene om konsesjonsfritak. Dette innebærer at bruken av den tilgjengelige informasjonen er underlagt restriksjoner.

I tillegg til den generelle formålsangivelsen i § 3-1, inneholder forskriftene spesifiserte formålsangivelser for hvert av de enkelte konsesjonsfritatte registrene. Se for eksempel § 2-6, 3 ledd som bestemmer at leietaker- og sameierregistre bare kan brukes til administrasjon og gjennomføring av leie/sameieforholdet og § 2-5, 2 ledd som bestemmer at katalogfirmaregistre bare kan brukes for utgivelse av katalog, bok el.

Før revisjonen av hovedforskriftene i desember 1996, var det bare bankenes og forsikringsselskaperens konsesjonsfritatte registre som hadde egne, presist definerte formål i forskriftene. I dag har nesten samtlige konsesjonsfritatte registre fått særskilt spesifiserte formålsangivelser i forskriftene om konsesjonsfritak. Som følge av revisjonen, operer derfor forskriften i dag med en generell hovedbestemmelse om formålsbestemthet for bruken av informasjonen samtidig som den nærmere formålsavgrensningen spesifiseres for hver enkelt av de konsesjonsfritatte registertypene.

Dersom informasjonen brukes til andre formål, vil denne bruken være i strid med forskriftenes formålsbestemmelser som igjen er et vilkår for konsesjonsfritak. Registereier må da eventuelt søke om konsesjon fra Datatilsynet. Dette innebærer at tolkningen av de enkelte registrenes formålsangivelse i forskriftene får en avgjørende betydning for hvorvidt informasjonen kan brukes eller om det må søkes om konsesjon. I tillegg til at konsesjonsbehandlingen tar tid, vil det trolig også knytte seg en viss usikkerhet med hensyn til om Datatilsynets vil gi konsesjonen.⁵³

53. På samme måte som vilkårssettingen er det for konsesjonene, vil formålsangivelsene i forskriftene om konsesjonsfritak være et resultat av en vurdering mellom personvern-hensyn og andre legitime hensyn. Det vil derfor presumptivt være grunnlag for å anta at det skal noe til før det gis konsesjon til bruk som fraviker det forskriftsregulerte formål som personopplysningene opprinnelig ble registrert for.

Forskriftene ble som tidligere nevnt sist endret 2. desember 1996. Bakgrunnen for "utbyggingen" og presiseringen av formålsangivelsene i forskriftene er til dels at moderne edb-teknologi gjør det mulig på en forholdsvis enkel, hurtig og rimelig måte å finne frem til konkrete personopplysninger, koble disse og eventuelt utlevere dem. Som følge av denne teknologiske utviklingen, foreligger det en viss risiko for at brukspresset mot tilgjengelige personopplysninger vil øke og dermed at personopplysningene kan bli brukt i helt andre sammenhenger enn det de opprinnelig ble innhentet for. En presisering av formålsangivelsen for de enkelte konsesjonsfritatte registre ble derfor anbefalt av Datatilsynet for å ivareta de registrertes interesse i personvern.⁵⁴ Som støtte for forslaget ble det vist til Innst. S. nr. 173 (1992-93) s 3:

"Komiteen er enig i at det er viktig at formålet med innhenting av persondata blir klart presisert. Formålet bør være presisert i lov eller hjemlet i lov."

Behovet for "utbygging" og presisering av formålsangivelsene i forskriftene må forstås på bakgrunn av hvordan forskriftene var utformet før revisjonen. Jeg skal derfor kort redegjøre for hvordan formålbestemmelsene er blitt utbygget og presisert i forskriftene frem til den siste revisjonen. Denne gjennomgangen vil også være egnet til å illustrere vanskeligheten med å anvende formålsbestemmelser i praksis og behovet for presise og utvetydige formålsangivelser.

Forskriftene om konsesjonsfritatte personregistre har alltid hatt en generell bestemmelse som har begrenset bruken av de tilgjengelige personopplysningene med utgangspunkt i det opprinnelige registreringsformålet. I de opprinnelige forskriftene gitt av Justisdepartementet 21. desember 1979, hadde § 2-1, 1 ledd (1) følgende bestemmelse for hva informasjonen i de konsesjonsfritatte registre kunne brukes til:

"Registeret må bare brukes til de formål som er angitt i typebetegnelsen."

Etter revisjonen av forskriftene om konsesjonsfritak 10. mars 1981, hadde § 2-1, 2 ledd (1) følgende bestemmelse for hva informasjonen i de konsesjonsfritatte registre kunne brukes til:

54. Se Datatilsynets forarbeider til forskriftene av 20.12.93.

"Registeret må ikke brukes til andre formål enn det som følger av typebetegnelse i § 2-2 til og med 2.15, eller i strid med andre lovregler som gjelder for føringen eller bruken av registeret."

Lovgiver valgte altså å knytte formålsvurderingen opp mot det enkelte registerets typebetegnelse uten at dette ble nærmere presisert slik som det er i dag. På "papiret" kunne en slik generell formålsangivelse se grei ut, men i praksis var den trolig vanskelig å praktisere. Ta for eksempel et register som ble omfattet av typebetegnelsen "kunde-, abonnent- og leverandørregister". I mangel av andre holdepunkter måtte en vurdering av hva slike opplysningene kunne brukes til ta utgangspunkt i hva slike registre normalt brukes til. Visse typer formål faller klart nok innenfor de normale bruksområder og skapte vel heller ikke særlig tvil. For eksempel sende forespørsel til samtlige kunder om et tilbud på en vare basert på kunderegisteret. I disse tilfellene er vel heller ikke personvern hensyn særlig utsatt. Tvilsspørsmålene oppstår først og fremst når nye bruksområder dukker opp. Disse vil ofte være et resultat av ny teknologi kombinert med nye forretningsideer eller lignende. I disse tilfellene vil det være vanskeligere å trekke opp klare grenser for hva som er innenfor registerets formål ettersom dette skal baseres på forholdsvis vage typebetegnelser. Kunne for eksempel registreier bruke kundeopplysningene som grunnlag for å utarbeide statistikk og sende ut reklame, eller ville dette ligge utenfor det alminnelige bruksformålet for et "kunde-, abonnent- og leverandørregister" ?

Med denne bakgrunn var det nødvendig med en presisering og utbygging av formålsbestemmelsene i de konsesjonsfritatte registrene. Samtidig illustrerer eksemplet behovet for å ha mest mulig klare og presist angitte formålsangivelser som kan anvendes i praksis. Det øker forutberegneligheten til den registrerte, og reduserer risikoen for at opplysningene brukes til uventede og uønskede formål. I forhold til den praktiske anvendelsen av formålsbestemmelsene, er det et poeng at det er registreier selv som skal vurdere om bruken er lovlig etter forskriftene. Datatilsynet kan bare utføre stikkprøver for å kontrollere at bruken er lovlig, jf. personregisterloven § 5. Dette forsterker ytterligere behovet for å presisere bruks- og formålsangivelsen i forskriftene. På denne måten blir det enklere for registreier selv å kontrollere om bruken er lovlig.

Etter mitt skjønn har den siste revisjonen av forskriftene om konsesjonsfritak bidratt til en harmonisering mellom lovgivningen for de konsesjonsbelagte og de konsesjonsfritatte personregistrene. For de konsesjonsbelagte

personregistrene har som nevnt Datatilsynet kompetanse til å fastsette vilkår for bruken av opplysningene spesielt tilpasset de personvernsspørsmål som opprettelsen av det enkelte register medfører. For de konsesjonsfritatte registrene derimot, har muligheten for en slik individuell kontroll ikke vært til stede. Ved å presisere nærmere hvilke formål de konsesjonsfritatte registrene kan brukes til, har lovgiver dermed kompensert noe for den sikkerheten konsesjonsbehandlingen gir for ivaretagelsen av personverninteressene. På denne måten nærmer formålsangivelsene i forskriftene om konsesjonsfritak seg presisjonsnivået i de tilsvarende formålsangivelsene i standardkonsesjonene.

Som nevnt ble "utbyggingen" og presiseringen av formålsangivelsene i forskriften begrunnet med behovet for å ivareta den enkeltes interesser i personvern. Hvorvidt revisjonen av formålsangivelsene har gjort det enklere å fastslå hva som er lovlig bruk kan kanskje diskuteres. Her vil jeg gi et eksempel som illustrerer hvilke tolkningsvanskeligheter som rettsanvenderen kan støte på i praksis:

I sak 97/790 som ble avgjort av Datatilsynet 15.09.97, gjaldt spørsmålet om Postbanken kunne bruke registrerte transaksjonsopplysninger fra kundenes konti som grunnlag for direkte markedsføring av sine egne produkter. Registrering av transaksjonsopplysninger på kundens konto er unntatt fra konsesjon etter personregisterloven, jf. forskriftenes § 2-4, 2 ledd, nr. 3.⁵⁵ Datatilsynet kom til at Postbankens bruk av opplysningene ikke lå innenfor det lovlige bruksformålet for bankens kunderegistre.

Postbanken hadde "vasket" sine registre over transaksjonsopplysninger opp mot bankkunder som jevnlig mottok barnetrygd inn på konti i Postbanken. På dette grunnlag sendte så banken ut et produkttilbud som het "Barnas Trygghetskonto" til kundene. En av disse kundene reagerte på fremgangsmåten og klaget til Datatilsynet som tok saken opp til behandling.

Datatilsynet tok utgangspunkt i formålsangivelsen i forskriftene om konsesjonsfritak § 2-4, 3 ledd som bestemmer at opplysninger registrert i bankenes kunderegister bare kan benyttes til "...innlån, utlån, betalingsformidling, inkasso, forvaltning og andre ordinære bank- og finanstjenester." Etter å ha konstatert at Postbanken hadde brukt kundeopplysninger som seleksjonsgrunnlag for direkte markedsføring og at slik bruk ikke er eksplisitt nevnt i bestemmelsen, fremstod spørsmålet for Data-

55. Jeg presiserer for ordens skyld at spørsmålet måtte løses på bakgrunn av de någjeldende forskriftene.

tilsynet hvorvidt bruk av transaksjonsopplysninger til slik markedsføring er å anse som "ordinære banktjenester" eller ikke.

Datatilsynet tok videre utgangspunkt i at hva som kan regnes som "ordinære banktjenester", måtte bero på hva den alminnelige bankkunde kunne forvente seg av tjenester fra sin bankforbindelse. Informasjon om ulike tilbud og ordninger som banken har er noe som kundene vil forvente. Derimot hevdet Datatilsynet at det å bruke de enkelte transaksjonsopplysninger som grunnlag for å sende ut tilbud, var "...å gå noe for langt".⁵⁶ I denne sammenheng ble det lagt vekt på at de fleste i dag er nødt til å ha en bankforbindelse og at det derfor blir generert en rekke opplysninger om kundene. Datatilsynet hevdet at en del av de tilgjengelige transaksjonsopplysningene "... kan således sees på som overskuddsinformasjon i banken". Dette ble begrunnet med at opplysningene ikke er tvingende nødvendig for å gjennomføre transaksjonene. For eksempel hadde ikke banken behov for å vite at en bestemt innbetaling var barnetrygd for å kunne gjennomføre transaksjonen. Opplysningene er først og fremst ment å være en informasjonsservice overfor kunden. Det var derfor ikke påregnelig for bankkundene at banken skulle utnytte slik form for informasjon kommersielt. I denne sammenheng ble det uttalt at utarbeidelse av kunde profiler på grunnlag av overskuddsinformasjon eller annen informasjon for bruk i markedsføringssammenheng heller ikke kunne sees på som en "ordinær banktjeneste". Postbankens bruk av transaksjonsopplysningene ble derfor ikke ansett som en ordinær banktjeneste og følgelig i strid med formålsangivelsen i forskriftene om konsesjonsfritak § 2-4.

Det kan diskuteres hvorvidt Datatilsynets tolkning av forskriftene var riktig her. En nærmere vurdering av hvordan "ordinær banktjeneste" bør tolkes vil derfor være egnet til å få frem hvor vanskelig det er å begrense bruken av registrerte personopplysninger ut fra formålsangivelser.

Datatilsynet tok utgangspunkt i at bestemmelsen måtte tolkes i lys av hva kunden oppfattet som "ordinære banktjenester". Som jeg har redegjort for i kapittel 2, skal formålsbestemmelsen blant annet ivareta bankkundens interesse i kunnskap om og diskresjon i informasjonsbehandlingen. Ved å ta utgangspunkt i bankkundenes naturlige forventninger på grunnlag av formålsangivelsen på registreringstidspunktet, reduseres også risikoen for uventet og upåregnelig bruk av opplysningene. Etter mitt skjønn må det derfor være riktig å ta utgangspunkt i hva bankkundene som gruppe legger i "ordinære banktjenester" selv om dette skulle føre til en snevrere bruksadgang enn om banken selv

56. Datatilsynets vedtak med ref: 97/790-10 ÅMB/-, 15.09.97.

skulle ha tolket forskriften. Dermed tolkes formålsbestemmelsen i samsvar med de personvern hensyn den er ment å skulle ivareta. En annen sak er at det i praksis er vanskelig for rettsanvenderen å sette seg inn i hva folk flest forventer og at det praktiske utgangspunktet derfor trolig må bli en objektiv tolkning av forskriften. Konklusjonen må uansett være at det er riktig å legge til grunn hva bankkundene kan forvente seg når "ordinære banktjenester" skal avgjøres.

Hvilke banktjenester en gjennomsnittlig bankkunde kan forvente seg fra sin bankforbindelse er ikke et enkelt spørsmål. Datatilsynet la vekt på at banken hadde brukt overskuddsinformasjon og at kommersiell bruk av slike opplysninger ikke er påregnelig for bankkundene. Jeg er enig i at bruk av overskuddsinformasjon kan fremstå som mindre påregnelig for bankkundene enn bruk av annen informasjon, men etter mitt skjønn er Datatilsynets argumentasjon noe ensidig og lite nyansert. Poenget mitt er at Datatilsynet legger for stor vekt på at transaksjonsopplysningene var overskuddsinformasjon og at bruken derfor var upåregnelig. Etter min mening har ikke Datatilsynet vurdert nærmere det sentrale spørsmålet som saken reiser, nemlig i hvilken grad det er påregnelig for bankkundene at banken benytter alle tilgjengelige opplysninger de sitter med om kundene for dermed å kunne gi kundene informasjon og tilbud om de banktjenestene som passer dem best.⁵⁷

Jeg skal gi et eksempel som kanskje kan belyse manglene ved Datatilsynets argumentasjon:

Opplysninger om saldoen på kundenes konti er klart nok nødvendig for at bankene skal kunne drive sin virksomhet. Det samme er kundenes bostedsadresse. Dette er informasjon som banken sitter med og som den kan tenke seg å bruke som seleksjonsgrunnlag på samme måte som i vår sak. La oss så tenke oss at banken har et spesialtilbud på et kredittkort som er forbeholdt kunder med god og stabil økonomi. Banken kobler for eksempel alle bankkunder som er bosatt i Bærum med saldo på 500.000,- eller mer det siste året og sender disse kundene informasjon om tilbudet. Vil dette være en «ordinær banktjeneste»? Her vil ikke Datatilsynet kunne hevde at seleksjonsgrunnlaget er basert på overskuddsinformasjon for banken. Eksemplet kan til en viss grad illustrere mangelen ved Datatilsynets argumentasjon. At det er brukt overskuddsinformasjon er etter min mening bare et moment blant flere i den totalvurderingen som må foretas med hensyn til hva som kan anses som påregnelig for bankkundene.

Bankvirksomhet omfatter i dag en rekke ulike tjenester overfor bankkundene. En sentral del av bankenes tjenester er veiledning overfor kundene med hensyn til hvilke tjenester som anses mest tjenlig for dem. Den norske Bankforening som avga sitt prinsipielle syn i den ovenfornevnte saken, viste til NOU 1994:19 «Finansavtaler og finansoppdrag» hvor det i utkastets § 2-7, 1 ledd foreslås en kodifisering av bankers veiledningsplikt:

57. Eilertsen, Bjørnar: Taushetsplikt og personvern i bank og forsikring, 1998 s 262 flg. Eilertsen er langt på vei enig med Datatilsynet i banker og forsikringsselskaper som hovedregel ikke har anledning til aktivt å bruke slik overskuddsinformasjon i markedsføringsøyemed fordi dette normalt vil være et brudd på avgivers opprinnelige forutsetninger.

"Institusjonen skal veilede kunden i valget mellom de ulike typer av innskuddskonti som den tilbyr."

En slik veiledning er klart nok en del av bankenes ordinære tjenester, men innebærer nødvendigvis samtidig indirekte markedsføring av produktene overfor kundene. Følgelig vil bankens veilednings- og informasjonsplikt overfor sine kunder alltid ha en kommersiell side som må kunne anses som helt påregnelig for kundene. Dette taler for at bruk av informasjon i forbindelse med veiledning og opplysning ikke blir mindre påregnelig for bankkundene selv om den også har et kommersielt preg.

Samtidig har tilbudet av ulike banktjenester økt drastisk de senere årene spesialtilpasset stadig nye kundegrupper. Det har blitt vanskeligere for den enkelte bankkunde å orientere seg om de ulike tilbudene som florerer og behovet for individuell veiledning har trolig blitt større. Det må kunne antas at når bankkunden først etablerer et avtaleforhold med banken, vil vedkommende også ønske å få de beste tjenestene som banken kan tilby. Denne veiledningen og informasjonen må derfor anses for å være en "ordinær banktjeneste" i dag. Skal banken kunne oppfylle denne tjenesten overfor sine bankkunder er det mye som taler for at bankene også må kunne bruke de relevante opplysningene som er tilgjengelige. Mye taler for at bruk av transaksjonsopplysninger som seleksjonsgrunnlag for å treffe de «rette» kundene derfor vil være å anse som en "ordinær banktjeneste" i dag.

Formålsbestemmelsen i § 2-4, 3 ledd skal redusere risikoen for at transaksjonsopplysningene blir brukt til uventede og upåregnelige formål. Det kan tenkes at enkelte av bankkundene vil oppfatte bruken av transaksjonsopplysningene som ubehagelig. At banken på denne måten åpent tilkjennegir at den har kunnskap om hvem som mottar barne-trygd og at den legger vekt på dette, vil av mange oppfattes som et inngrep i den registrertes interesse i integritet og privatlivets fred. En slik bruk av personopplysninger vil også kunne bidra til at den registrerte føler seg overvåket og at hverdagslivet oppleves som gjennomskiktig overfor banken. Dette er hensyn som taler mot at «ordinære banktjenester» tolkes til å omfatte slik direkte markedsføring.

Et annet viktig moment er at de fleste mennesker i dag er nødt til på et eller annet tidspunkt å inngå et kontraktsforhold med en bank. Dette er som oftest helt nødvendig for å få utbetalt arbeidslønn og oppnå av lån betinger ofte at kunden oppretter lønnskonto m.v. i samme bank. På denne måten genereres det en rekke opplysninger om kundene uten at kundene selv har muligheten til å kontrollere hvilke opplysninger de ønsker å avgi. For enkelte kunder vil bankens bruk av slike opplysninger derfor kunne oppleves som ubehagelig og et inngrep i privatlivets fred. Dette er hensyn som taler mot at «ordinære banktjenester» tolkes til å omfatte slik direkte markedsføring.

Et annet alternativ er at banken opplyser kunden om at denne må reservere seg mot at registrerte personopplysninger vil bli brukt til slike markedsrettede formål dersom vedkommende ikke ønsker dette. Dette omtales gjerne som passivt samtykke.⁵⁸ Når dette ikke er gjort, kan reelle hensyn tale for at Postbankens bruk av transaksjonsopplysningene ikke er lovlig etter forskriftene om konsesjonsfritak.

Et annet moment i totalvurderingen er i hvilken grad banken kunne ha brukt andre opplysninger som seleksjonsgrunnlag for sitt tilbud om "Barnas Trygghetskonto". Der- som banken kunne bruke opplysninger som ikke blir oppfattet som så personlige, vil

dette kunne tale for at bruken av transaksjonsopplysningene ikke var påregnelig for bankkundene. Kanskje banken kunne ha selektert mulige interessante bankkunder etter aldersgrupper ved å ta utgangspunkt i statistiske opplysninger om hvor gamle mødre er når de får barn. Treffprosenten ville nok ikke bli like høy som ved bruk av transaksjonsopplysningene, men alder er trolig mindre sensitiv enn opplysninger om barn.

Min konklusjonen er at Datatilsynets tolking av formålsangivelsen i forskriftenes § 2-4, 3 ledd må være riktig, men jeg synes ikke at den er opplagt.

3.4.2 Utlevering

I forskriftenes § 3-4 er det gitt bestemmelser som regulerer registreiers adgang til å utlevere tilgjengelige personopplysninger fra de konsesjonsfritatte registre til andre.

Hovedregelen i forskriftene om konsesjonsfritak § 3-4 er at utlevering av personopplysninger er forbudt. Utlevering i strid med denne bestemmelsen kan utløse straffeansvar etter forskriftene om konsesjonsfritak § 9-1. Adgangen til å utlevere personopplysninger er begrenset til positivt oppregnede tilfeller, jf. § 3-4, 1 ledd, bokstav a-k.⁵⁸ Begrunnelsen for å begrense adgangen til å utlevere tilgjengelige personopplysninger, er at fri informasjonsflyt vil kunne utgjøre en fare for personvernet. Den registrerte vil ikke kunne forutse hvem som får tilgang på informasjonen og hva den blir brukt til. Det blir også vanskeligere å føre kontroll med informasjonsbehandlingen. Dermed øker også risikoen for at informasjonen kan misbrukes.

Et praktisk viktig tilfelle av utlevering er regulert i § 3-4, 1 ledd, bokstav f. Her gis det adgang til å utlevere personopplysninger til en annen sammenslutning eller stiftelse innenfor eget konsern. Det er aksjelovens konsernbegrep som legges til grunn, jf. henvisningen til aksjelovens § 1-2. Bestemmelsen kan i utgangspunktet synes å åpne for fri flyt av registrerte

58. Europarådskonvensjon R (90)19 om beskyttelse av persondata fra betalingsformidling legger opp til at bruk av transaksjonsopplysninger i markedsøymed skal være basert på kundens passive samtykke. Det må presiseres at rekommandasjonen ikke er gjeldende norsk rett, men det er en relevant rettskildefaktor. Det er noe uvisst hvor stor vekt den har for tolkningen av forskriftene til personregisterloven. På bakgrunn av EU-direktivets skjerpede formkrav til et gyldig samtykke, kan det stilles spørsmål ved gyldigheten av et passivt samtykke. Se nærmere om samtykke i kapittel 5.4.3.

59. Tilgang på lagret informasjon er som regel en forutsetning for å kunne danne personprofiler eller foreta kontroll av enkeltindivider, for å nevne noen muligheter. Utleveringsbestemmelsene må derfor ses i sammenheng med forbudet mot kobling som vil bli behandlet i neste avsnitt.

personopplysninger i konsesjonsfritatte personregistre mellom selskapene innenfor det samme konsernet. Informasjonsflyten begrenses imidlertid til de tilfeller der utleveringen verken kommer i strid med registerets opprinnelige formål eller lovbestemt taushetsplikt. Dette er en presisering av forskriftenes ordlyd i forhold til ordlyden før revisjonen som formelt sett ikke innebærer noen realitetsendring av rettstilstanden.⁶⁰ I tillegg kan også annen lovgivning virke begrensende for utleveringsadgangen. For eksempel er det bare visse typer selskaper som kan inngå i et finanskonsern, jf. lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner av 10.06.1988 § 2-2.

I de senere årene har det vært en økende tendens til at større selskaper kjøper opp andre selskaper for å oppnå såkalte "kryssalgseffekter". Det vil si salg av beslektede produkter til samme kundegruppe. Et av motivene bak disse oppkjøpene er ideen om å utvikle det såkalte "helkundekonseptet". Begrunnelsen er den at et etablert kundeforhold gir større stabilitet og bedre lønnsomhet enn ensidig å prioritere salg overfor nye kunder. Samtidig innebærer en slik sementering av etablerte kundeforhold til at det blir tynge for konkurrenter å vinne markedsandeler. Et eksempel på slike oppkjøp er Den Norske Bank ASA som per dags dato utgjør konsernspissen i konsernet Den Norske Bank ASA (DNB ASA). DNB ASA har blant annet kjøpt opp livs- og pensjonsforsikringsselskapet Vital ASA med datterselskaper herunder Vital forsikringsmegling AS. I tillegg forvalter DNB ASA også en av Norges største fondsforvaltningsforetak, DNB Investor. På denne måten kan DNB ASA tilby kombinerte spareprodukter som livs- og pensjonssparing i tillegg til de mer tradisjonelle produktene som sparing i bankinnskudd, fondsandeler i aksjer og obligasjoner samt Aktiv forvaltning gjennom samme salgs og distribusjonskanal.

Et annet praktisk eksempel som kan illustrere fordelene bak et slikt helkundekonsept er tilfellet med eiendomskjøperen. I tillegg til eiendomsmeglerhjelp som ytes gjennom DNB Eiendomsmegling AS, vil han trolig ha behov for finansiering av eiendomskjøpet som tilbys gjennom DNB ASA, samt en passende forsikringsdekning som ytes gjennom Vital ASA og Vital forsikringsmegling AS. Såvel for den nye boligen som for selve pantelånet. Kunden vil trolig finne det formålstjenlig og praktisk at han tilbys en slik "total pakke" fra DNB ASA kanalisert for eksempel gjennom eiendomsmegleren. Han slipper dermed å ta kontakt med forskjellige selskaper for å innhente tilsvarende tilbud og kan forholde seg til en part.

60. Justisdepartementets høringsbrev av 17.11.1995, s 9.

De personvernrettslige ulempene ved slike kryssalg kommer frem når de forskjellige selskapene innad i konsernet ønsker å bruke kundeinformasjon og andre personopplysninger som kan være relevante for å oppnå en kryssalgseffekt. For livsforsikringsselgeren i Vital ASA vil det for eksempel kunne være interessant å få en oversikt over kunder i DNB ASA som har bankinnskudd over enn viss størrelse. Sannsynligheten for at disse potensielle kundene også vil være interessert i en livsforsikring er statistisk høy. Følgelig vil denne informasjonen være et viktig seleksjonsgrunnlag for direkte markedsføring av Vital ASA's produkter.

I dette eksemplet vil utleveringsadgangen bero på lovpålagt taushetsplikt og på hvorvidt Vital ASA's bruk av kontoopplysningene er å anse som "andre ordinære bank- og finanstjenester", jf. formålsbestemmelsen i forskriftenes § 2-4, 3 ledd, jf. § 3-4, 1 ledd, bokstav g, if. Lovpålagt taushetsplikt vil trolig neppe være til hinder for at styret i en bank kan gi opplysninger til et finansieringsforetak og trolig også til utlånsavdelingen i et forsikringsselskap innenfor samme konsern.⁶¹ Følgelig vil formålsangivelsen være sentral i avveiningen av hvorvidt opplysningene kan utleveres. Ren livsforsikringsvirksomhet kan neppe anses for å være finansvirksomhet og det ligger derfor trolig utenfor formålet å utlevere opplysningene til slike selskaper. Hvis derimot forsikringsselskapet Vital ASA som medlem av finanskonsernet også tilbyr finanstjenester, er det mer tvilsomt om bankkunderegisterets formål utgjøre noen begrensning for utleveringsadgangen mellom de to selskapene innad i konsernet.⁶²

Tilgjengelige personopplysninger har en betydelig økonomisk verdi og blir derfor utsatt for et brukspress. Det er i dag helt vanlig at større konsern som DNB ASA har egne organer som forvalter og analyserer kundeopplysningene fra konsernets selskaper for dermed å lage blant annet oversikter over lønnsomme kunder som det er verdt å bruke ressurser på slik at disse forblir kunder. Slike konserndatabaser blir også gjerne kalt for "databrønner". Informasjonen vil kunne danne et viktig utgangspunkt for markedsstrategier og fremtidige satsningsområder.

Informasjonsflyten innad i konserner innebærer at forutsigbarheten med henblikk på hva opplysningene skal brukes til blir mindre, og risikoen for uønsket og uventet spredning og bruk øker. Datatilsynet foreslo derfor i forbindelse med revisjonen av forskriftene om utlevering at opplysninger

61. Eilertsen, Bjørnar: Taushetsplikt og personvern i bank og forsikring, 1998 s 260.

62. Se nærmere om tolkningen av bestemmelsen på s 32 flg.

fremdeles skulle kunne utleveres innad i konsernet, men at det skulle være klare begrensninger på hvilke opplysninger som kunne utleveres og hva disse kunne brukes til. Datatilsynet hevdet at en slik ordning ville tilgodese konsernets behov for å koordinere virksomheten internt, samtidig som de personvernmessige ulempene ved utlevering av personopplysninger innad i konsernet ble redusert. Justisdepartementet fulgte imidlertid ikke opp forslaget om å forskriftsregulere konserndatabaser.⁶³ Det innebærer i praksis at utlevering av personopplysninger til konsernets sentrale database for eksempel er tillatt også hvor denne eies og forvaltes av en annen enn banken eller den aktuelle finansinstitusjonen såfremt dette ikke kommer i konflikt med lovpålagt taushetsplikt.⁶⁴

Et annet praktisk viktig tilfelle er adgangen til utlevering av personopplysninger dersom det foreligger avtale mellom partene i arbeidslivet, jf. forskriftenes § 3-4, 1 ledd, bokstav e.

Personvernrettslig er det grunn til å stille spørsmål ved en slik bestemmelse. Et grunnleggende hensyn bak personvernretten er enkeltindividets rett til å ha kontroll med opplysninger som registreres om ham. I den grad enkeltindividet må følge flertallets beslutning om å utlevere slike personopplysninger, vil dette neppe være forenlig med dette grunnleggende personvern hensynet. I tillegg kan det stilles spørsmål ved hvorvidt en slik kollektiv avtale vil oppfylle formkravene til samtykke etter lovforslaget til ny personvernlov.⁶⁵

Samme hensyn gjør seg gjeldende for utlevering av personopplysninger fra medlemsregistre etter et forutgående vedtak fra foreningens høyeste organ, jf. § 3-4, 1 ledd, bokstav k. Bestemmelsen ble tatt inn i forbindelse med den siste revisjonen av forskriftene og innebærer at medlemsregistre i foreninger kan utleveres uten at det innhentes samtykke fra den enkelte. Begrunnelsen for den nye bestemmelsen er at Datatilsynet får mange henvendelser om utlevering av slike opplysninger fra private foreninger til ulike markedsaktører. Et vanlig eksempel er at en forhandler ønsker en oversikt over medlemmene i et relevant register i forbindelse med markedsføring av sitt produkt. For eksempel ønsker Speider Sport AS en oversikt over alle medlemmene i Oslos speiderforeninger i forbindelse med utsendelsen av

63. Datatilsynets forarbeider til forskriftene av 20.12.93, s 70 flg. og Justisdepartementets høringsbrev av 17.11.1995.

64. Eilertsen, Bjørnar: Taushetsplikt og personvern i bank og forsikring, 1998 s 260.

65. Se nærmere om samtykke i kapittel 5.4.3.

informasjon om ulike speiderartikler. Foreningene har sjeldent kapasitet til selv å stå for utsendelsen av "reklamen" til sine medlemmer, og ser det derfor som en fordel hvis forhandleren kan sende ut informasjonen direkte til medlemmene basert på foreningens register. I mange tilfeller vil det også være i medlemmenes interesse å få tilsendt slik informasjon.

Datatilsynet foreslo å forskriftsregulere at det skulle være adgang til å reservere seg mot slik utlevering, men dette ble ikke fulgt opp av Justisdepartementet.⁶⁶ Her vil likevel formålsangivelsen for det enkelte konsesjonsfritatte register sette grenser for hva medlemsregistre kan utleveres til. For eksempel vil det trolig være lovlig å utlevere medlemsregisteret i en dataklubb til en datautstyrsforhandler, men ikke til en forhandler av ulovlig kopierte dataprogrammer. Det enkelte medlem skal ikke bli kontaktet av en forhandler av ulovlige programmer mot sin vilje.

Et annet spørsmål når det gjelder utlevering av personopplysninger gjelder i hvilken form den kan utleveres. Forskriftenes § 3-4 regulerer ikke spørsmålet. Dette er et sentralt spørsmål siden det vil ha stor betydning for i hvilket omfang informasjonen kan bli utnyttet. Se som eksempel klagesakene vedrørende utlevering av skattelister på maskinlesbarform som er nærmere omtalt i kapittel 3.3.1. Det er effektiviteten i den automatiske persondatabehandlingen som gjør det interessant og praktisk mulig å bruke større informasjonsmengder innenfor den offentlige forvaltningen og ut fra andre økonomiske interesser.⁶⁷ Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvorvidt utlevering av personopplysninger på papir innebærer noen praktisk hindring med dagens tilgang på scannere som enkelt og effektivt omdanner informasjon til maskinlesbar tekst.

Under revisjonen av forskriftene fremmet Justisdepartementet forslag om at det ble tatt inn en bestemmelse som fastsatte at utlevering på elektronisk medium bare kunne skje etter tillatelse fra Datatilsynet.⁶⁸ Datatilsynet var i utgangspunktet positive til en slik bestemmelse, men hevdet samtidig at dette ville føre til ytterligere arbeidsbyrder for organet. De hevdet også at det måtte være av underordnet betydning hvilket medium som ble benyttet ved utleveringen når registreier først hadde utleveringsshjemmel.⁶⁹ Justisdepartementets forslag ble ikke fulgt opp i de

66. Datatilsynets forarbeider til forskriftene av 20.12.93, s 13.

67. Mestad, Ingvild: Elektroniske spor, 1986 s 77.

68. Justisdepartementets høringsbrev av 17.11.1995, s 21.

69. Datatilsynets høringsuttalelser av 01.03.1996, s 5.

reviderte forskriftene. Rettstilstanden i dag synes derfor å være at det er anledning til å utlevere personopplysninger etter forskriftenes § 3-4 i elektronisk form.

3.4.3 Kobling

I tillegg til et generelt forbud mot utlevering av personopplysninger fra de konsesjonsfritatte registrene, er det et forbud mot kobling av de samme personregistrene i forskriftenes § 3-5. Forbudet mot kobling innebærer i praksis en viktig begrensning av registreiers bruk av personopplysninger.⁷⁰

Det finnes flere eksempler på at kobling av opplysninger er blitt brukt til å finne frem til ettersøkte personer og derigjennom oppklare straffbare handlinger, også omtalt som "rasterspaning".⁷¹ Innen næringslivet blir kobling av opplysninger brukt for å danne interesseprofiler over forbrukerne som igjen kan brukes og misbrukes av pågående markedsførere. I et eksempel fra Sverige ble det i forbindelse med markedsføringen av slankeprodukter, koblet kundeopplysninger fra en butikk som solgte slankemidler opp mot kundeopplysninger fra en butikk som solgte klær i spesielt store størrelser. De personene som så stod igjen ble tilsendt tilbud om den aktuelle slankekuren.⁷²

Et annet praktisk tilfelle kan være arbeidsgiveren som ønsker å koble sammen informasjon som kan peke ut hvilke arbeidstakere som er minst

70. Det er en nær sammenheng mellom reguleringen av kobling og utlevering av personopplysninger. Utlevering av opplysningene er en forutsetning for at de også kan kobles på mottakerens hånd. Derimot innebærer ikke utleveringsforbud noen praktisk hindring dersom registreier selv er interessert i å koble opplysninger innenfor sitt "eget hus". Et praktisk eksempel er tilveksten av de såkalte lojalitetskortene, for eksempel "domino- og trumfkort". Registerieier vil her sitte på en mengde informasjon som kan brukes til å lage interesseprofiler av kundene for eksempel basert på forbruksmønster, kjønn, alder, bosted osv. Registerieier vil trolig komme langt med de opplysningene han selv har innsamlet og registrert. Datatilsynet har forbudt bruk av slike interesseprofiler i markedsføringsøyemed i konsesjonene for slike typer registre. Selv om disse registrene ikke omfattes av forskriftenes § 3-5, illustrerer de den generelle sammenhengen mellom kobling og utlevering.

71. Bing, Jon: Personvernet i faresonen, 1991 s 61 flg. Her omtales et dramatisk eksempel på et slikt tilfelle hvor det tyske politiet jaktet på en kjent terrorist. Ved å koble sammen flere relevante opplysninger ble terroristen funnet og fakkert.

72. Mestad, Ingvild: Elektroniske spor, 1986 s 44. Hun referer fra en sak hun har fått muntlig referert fra Datainspeksjonen i Sverige som mottok en rekke protester mot denne koblingen.

effektive. Det er i det hele tatt ingen grenser for hvilke formål opplysninger kan tenkes koblet til. Særlig den økende forekomsten av elektroniske spor i vårt moderne informasjonssamfunn gir gode "vektsvilkår" for denne type bruk av personopplysninger. På mange måter er det vel derfor de bruksmuligheter kobling av personopplysninger skaper, som virkelig legger et press på ønsket om å bruke tilgjengelig informasjon.

På grunnlag av de få eksemplene som jeg har nevnt her, er det ikke vanskelig å se at kobling av personopplysninger utgjør en trussel mot individets personvern. Kobling av personopplysninger øker risikoen for at informasjonen kan bli brukt til høyst uventede og uønskede formål. I eksemplet fra Sverige ble mennesker stigmatisert som overvektige personer som ønsket å slanke seg. Denne bruken av opplysninger følte trolig både krenkende og ubehagelig for de fleste i gruppen som hadde vektproblemer. Kobling av personopplysninger kan derfor av mange oppfattes som et inngrep i den personlige integritet. Også den stigmatiseringseffekten som skapes ved at individet blir knyttet til en bestemt gruppe, kan oppleves som krenkende. Bing hevder at denne effekten utvider personverndebatten til også å gjelde det han omtaler som et "gruppevern".⁷³ En annen viktig begrunnelse for å forby kobling av personopplysninger er faren for maktmisbruk og kontroll samt interessen i å redusere samfunnets overvåkningsnivå. Ved å koble ulike relevante registre, vil det være mulig å overvåke og kontrollere store deler av befolkningen på en enkel og effektiv måte. Mange ser nettopp denne problemstillingen som kjernen i den politiske diskusjonen om personvern.⁷⁴

Under revisjonen av forskriftene var det et sentralt punkt å få utformet en definisjon av hva som er kobling. Det følger nå av forskriftenes § 3-5 at som kobling omfattes elektronisk samkjøring av to eller flere personregistre slik at det opprettes et nytt register, eller at det eksisterende registeret tilføres nye opplysninger. Enkeltvis oppslag regnes ikke som kobling.

Etter forskriften vil det for eksempel være kobling å samkjøre båtforeningers medlemsregistre med et båttidsskrifts kunde-, abonnent- og leverandørregister. For båttidsskriftet ville en slik samkjøring kunne gi

73. Bing, Jon: Personvern i faresonen, 1991 s 72 flg. Poenget til Bing er at individet blir plassert i en gruppe uten at vedkommende kan noe for det og at medlemskapet i denne gruppen impliserer visse personlige egenskaper. For eksempel er ungdom fra Stovner sannsynligvis ungdomsforbrytere og ghanesere i Norge sannsynligvis narkotikasmuglere.

74. Bing, Jon: Personvern i faresonen, 1991 s 61.

verdifull informasjon som igjen kunne dannet grunnlag for en videre seleksjon av interessante kunder.⁷⁵ Rent praktisk kunne resultatet av en slik samkjøring resultere i et nytt register over hvem som er eier av båter over en viss størrelse og som derfor kunne være interessante kunder i markedsføringsammenheng for det aktuelle tidsskriftet. En annen mulighet er at abonnentregisteret vaskes opp mot registre over båteiere slik at de båteiere som står registrert som abonnenter i dag, ikke omfattes av en eventuelt ny markedsføringskampanje for å få nye abonnenter. I det sistnevnte tilfellet opprettes det ikke noe nytt register, men det eksisterende abonnentregisteret tilføres nye opplysninger.

Det er altså adgang til å foreta enkeltvis oppslag. Slike oppslag regnes ikke som kobling, men en forutsetning er at informasjonen brukes til registerets forskriftsregulerte formål. Forskjellen mellom massesamkjøring og enkeltoppslag er omfanget av personopplysninger som blir koblet. De personvernrettslige betenkelighetene er mindre når det foretas konkrete enkeltoppslag ved behandlingen av en bestemt person enn når det foretas en massesamkjøring.

Rent teknisk er muligheten for å foreta enkeltoppslag løst ved at den som skal "shoppe" opplysninger, har on-line søkeadgang til det eller de aktuelle registrene. De ulike registrene vil typisk kunne befinne seg innenfor et konsern som etter § 3-4,1 ledd, bokstav f, fritt kan utlevere personopplysninger mellom konsernets selskaper. Andre praktiske eksempler er organer innenfor den offentlige forvaltningen som har behov for å kontrollere opplysninger gitt i forbindelse med en søknad om offentlige ytelser eller lignende. For eksempel har sosialkontorene on-line tilgang på skatelistene som de kan bruke i forbindelse med behandling av søknader om sosialhjelp.

Utgangspunktet er altså at kobling av de konsesjonsfritatte registrene er forbudt uten tillatelse fra Datatilsynet.

Etter § 3-5, 1 ledd, bokstav c, er det likevel adgang til å koble konsesjonsfritatte registre dersom utleveringen er tillatt etter § 3-4 og resultatet av koblingen ikke skal brukes som grunnlag for å treffe beslutninger rettet mot enkeltpersoner eller til andre kontrollformål. I tillegg er det presisert at resultatet av koblingen ikke må brukes i strid med registrenes forskriftsregulerte formålsangivelser.

75. Det følger av forskriftenes § 3-4, 1 ledd, bokstav k at medlemsregistre kan utleveres etter nærmere vedtak i foreningen.

Dette innebærer ikke et forbud mot å foreta såkalte "vaskeoperasjoner". Det vil si kobling for å oppdatere og bedre datakvaliteten på registrene. Den registrerte og for registreieren vil det være viktig at den tilgjengelige informasjonen er fullstendig og korrekt. Et praktisk eksempel er behovet for å oppdatere kunderegistre slik at personer som ikke lenger er live fjernes fra registeret. Dette kan gjøres ved å kjøre det aktuelle personregisteret opp mot Det sentrale folkeregisteret. Eierne av et kunderegister vil være interessert i å ha et oppdatert kunderegister fordi han neppe ønsker å sende ut personlig rettet reklame til avdøde så vel for å spare utgifter som for unngå å støte de etterlatte.

En forutsetning for å kunne koble personregistre etter § 3-5, 1 ledd, bokstav c, er at denne ikke skjer i strid med registrenes formål. Dette innebærer en presumsjon for at det vil være vanskelig å koble registre som har ulike bruksformål, uten at det også vil være i strid med de opprinnelige formålene. Samtidig vil det kunne tenkes tilfeller der den nye bruken er forenlig med de opprinnelige formål. For eksempel hvor formålet med samkjøringen er kvalitetssikring, oppdatering eller sikring av fullstendighet i personregistrene. Dette vil neppe være ulovlig kobling selv om formålet angivelsen for de enkelte konsesjonsfritatte registrene ikke spesifikt nevner slike formål. God datakvalitet vil ofte være en nødvendig forutsetning for at registrene kan brukes i samsvar med det opprinnelige formålet. Dette taler for at kobling for å bedre datakvaliteten er lovlig selv om dette ikke nevnes eksplisitt i registerets formålsangivelse. Et slikt koblingsformål vil neppe utgjøre noen trussel mot personvernet. Tvert imot vil det kunne styrke den registrertes personvern.

Hensynet til datakvalitet er også et viktig argument mot kobling. Risikoen for at resultatene av en samkjøring ikke bygger på fullstendige eller sammenlignbare opplysninger vil trolig øke dersom flere forskjellige registre kobles. Som tidligere nevnt kan kravet til graden av datakvalitet mellom ulike registre variere avhengig av hva registeret opprinnelig er beregnet å skulle brukes til. Dette innebærer at registre som har dårlig datakvalitet kan bidra til at resultatene av koblingen ikke gir et korrekt bilde av informasjonen. Behovet for god datakvalitet er særlig viktig i tilfeller hvor resultatene av koblingen skal brukes til å treffe beslutninger overfor den registrerte.

Kobling av konsesjonsfritatte registre for utarbeidelse av statistikk vil også være unntatt fra konsesjon i den grad disse ikke skal brukes som grunnlag for beslutninger mot enkeltpersoner eller benyttes til kommersielle formål. I tillegg er det en klar forutsetning at koblingen ikke er ufor-

med registerets opprinnelige formål. I praksis innebærer dette at personopplysninger brukt i statistikk må anonymiseres.

Dersom registrene ikke er tillatt utlevert etter § 3-4, vil det alltid måtte innhentes konsesjon fra Datatilsynet, selv om resultatet ikke skal brukes som grunnlag for beslutninger rettet mot den enkelte eller andre kontrollformål. En annen sak er at utleveringsforbudet ikke innebærer noen praktisk hindring for kobling i "eget hus".

I tillegg til de typiske "vaskeoperasjonene" for å bedre datakvaliteten i registrene, kan konsesjonsfritatte personregistre kobles dersom det er hjemmel i lov eller det er avtalt mellom partene i arbeidslivet, jf. § 3-5, 1 ledd, bokstav a og b. Hvorvidt slik kobling er i strid med registrenes opprinnelige formål eller ikke må trolig anses for å bli ivare tatt av den registrerte selv og lovgiver. Dette er trolig begrunnelsen for at det ikke er presisert i forskriften at koblingen ikke må skje i strid med de opprinnelige formål slik det er gjort for unntaket i bokstav c. Et eksempel på kobling med hjemmel i lov vil være Det sentrale reservasjonsregisteret som per dags dato fremdeles er til behandling i departementet. Hensikten med et sentralt reservasjonsregister er at det skal bli enklere for den registrerte å reservere seg mot uønsket, men lovlig bruk av personopplysninger. Samtidig blir det enklere for den enkelte registreier å ivareta den registrertes reservasjonsønske ved at det enkelte personregister på en enkel måte kan samkjøres med Det sentrale reservasjonsregisteret.

Når det gjelder partene i arbeidslivet sin adgang til å avtale kobling, blir spørsmålet i hvilken grad disse kan fravike forskriftenes bestemmelser. Forskriftens § 3-5 forutsetter at det kan gjøres unntak fra forbudet mot kobling ved samtykke for arbeidstakere. Det kan stilles spørsmål ved hvilke formkrav som bør stilles for at et samtykke fra en arbeidstakerorganisasjon på vegne av den enkelte arbeidstaker skal sies å være gyldig i personvernssammenheng. I tillegg kan det også stilles spørsmål ved hvorvidt også andre enn arbeidstakere bør ha adgang til å samtykke til kobling.⁷⁶

76. Jeg kommer nærmere inn på generelle betraktninger om adgangen til å samtykke til integritetsbrudd og lovforslaget til ny personvernlovs formkrav til samtykke i kapittel 5.4.3.

3.5 Ulovfestet personvern

3.5.1 Innledning

Det ulovfestede personvernet kan legge begrensninger på bruken av personopplysninger. At det eksisterer et ulovfestet personlighetsvern ble fastslått av Høyesterett i dommen "To mistenkelige personer", jf. Rt. 1952 s 1217.⁷⁷ Førstvoterende uttalte:

*"...at det i norsk rett finnes et alminnelig rettsvern for personligheten, og at ankemotparten innenfor rammen av dette vern har rett til å motsette seg oppførelsen av den omhandlede film."*⁷⁸

På dette grunnlaget kom Høyesteretts flertall (4-1) til at en fremvisning av filmen ville "... virke støtende på den alminnelige rettsfølelse", og forbød offentlig fremvisning av filmen.

Deretter kom førstvoterende med noen vage uttalelser om rekkevidden av det ulovfestede personlighetsvernet:

*"Mer komplisert blir spørsmålet når det dreier seg om hvor langt dette rettsvern rekker."*⁷⁹

I dette kapitlet skal jeg derfor redegjøre nærmere for rettspraksis på det ulovfestede personvernets område og fokusere på hvilke begrensninger det ulovfestede personvernet legger på bruken av tilgjengelige personopplysninger. Med andre ord hvor langt personvernet rekker. Jeg kommer først til å ta for meg to Høyesterettskjennelser og to saker fra Sivilombudsmannen hvor formålsbestemthet ble anført som begrensning for hva de tilgjengelige personopplysningene kunne brukes til. Hensikten her er å undersøke i

77. Høyesterett måtte her ta stilling til hvorvidt en film som bygget på et manus basert på de tidligere begåtte "lensmannsmordene", kunne fremvises offentlig. Drapene og den etterfølgende forbryterjakten var en av de mest omtalte straffesakene på 20 tallet og ble viet stor oppmerksomhet i pressen. Det ble også utgitt en roman i 1933 basert på den samme historien. Den ene gjerningsmannen hadde på filmfremvisningstidspunktet sonet sin straff og forsøkt å starte et nytt liv som lovydlig borger. Han opplevet derfor offentliggjøringen av filmen som en personlig belastning og anla sak mot filmselskapet med krav om at fremvisningen av filmen måtte forbyes.

78. Rt. 1952 s 1219.

79. Rt 1952 s 1219, 5 avsnitt.

hvilken grad det opprinnelige formålet med registreringen av opplysninger blir vektlagt i det ulovfestede personvernet. Deretter vil jeg ta for meg relevant rettspraksis hvor domstolene har måttet ta stilling til bruk av tilgjengelige personopplysninger uten at formålsbestemthet har vært anført av partene. Hensikten med denne gjennomgangen er å påvise hvorvidt det har utkrystallisert seg visse fellestrekk i måten domstolene argumenterer på når de skal vurdere hvorvidt den ønskede bruken av personopplysninger er i samsvar med det ulovfestede personvernet.

3.5.2 Nærmere om rettspraksis ved bruk av tilgjengelige personopplysninger

Rt. 1990 s 1008

I den såkalte "Fotobokskjennelsen" i Rt. 1990 s 1008, ble Høyesterett forelagt spørsmålet om et fotografi tatt ved automatisk trafikkkontroll, også kunne forelegges retten som bevis for heleri etter straffelovens § 318, jf. § 317. Fotografiet av tiltalte viste tydelig at det var han som var fører av den stjålne bilen og at det var tyvegods på bilens takgrind. Påtalemyndigheten ønsket å legge frem fotografiet som bevis både i tiltalen for heleri og i tiltalen for fartsovertredelsen. Påtalemyndigheten fikk medhold.⁸⁰

Det er viktig å presisere at det ikke var reist noen innsigelser fra domfelte med hensyn til lovligheten av måten fotografiet var blitt innsamlet på. Retten skulle bare ta stilling til hvorvidt fotografiet også kunne brukes til andre straffbare forhold enn de rene trafikkforseelser.

Tiltalte argumenterte forgeries med at Justisdepartementet og Stortinget hadde forutsatt at fotografiene ikke kunne benyttes til andre formål enn trafikkforseelser da ordningen med automatisk trafikkkontroll ble innført. Det ble i denne sammenheng vist til uttalelser fra lovavdelingen. Samferdselsdepartementet hadde bedt lovavdelingen om å vurdere to alternative former for trafikkovervåking. Uttalelsene er datert 21. oktober 1986:

*"Lovavdelingen antar at hensyn til personvernet ikke representerer noen avgjørende innvending mot bruk av modell 1, forutsatt at passasjersiden på fotografiene svartsladdes, og fotografiene ikke benyttes til andre formål enn de er innhentet for."*⁸¹

Det ble også vist til interne instruksjoner gitt av Justisdepartementet⁸² samt forskriftene til midlertidig lov av 17. desember 1976 nr. 99 ved etterforskning av overtredelser av narkotikalovgivningen § 8.⁸³ I tillegg fremhevet domfelte at personvern hensyn gjorde seg gjeldende i denne saken.

80. Kjennelsen var enstemmig.

Høyesterett tok utgangspunkt i hovedregelen i norsk straffeprosess om at partene i utgangspunktet har anledning til å føre de bevis de ønsker vedrørende saken. Straffeprosessloven har bestemmelser som innskrenker denne retten i tilfeller hvor beviset er fremkallet på ulovlig måte, jf. for eksempel lovens § 118 og § 134.⁸⁴ Fotobeviset i denne saken var etter førstvoterende sin mening ikke innhentet på ulovlig måte. Høyesterett kom videre til at det ikke var noen holdepunkter for å hevde at Stortinget hadde sluttet seg til formålssynspunktene til lovavdelingen. Den interne instruksjonen gitt uten hjemmel i lov, kunne heller ikke begrense domstolens rett til i straffesaker å tillate bruk av fotobevis ervervet ved automatisk trafikk kontroll, uavhengig av hva det straffbare forholdet gjelder. Når det gjaldt personvern hensynet, la førstvoterende vekt på at den automatiske kontrollen var varslet med skilter og at fotograferingen bare ble utløst ved overskridelse av lovlig fartsgrense. Bilføreren kunne derfor kontrollere om det ble tatt bilde eller ikke. Personvernet var derfor ikke avgjørende:

*"Føreren har det således under sin kontroll å unngå at fotografi blir tatt."*⁸⁵

Førstvoterende kom altså til at Stortinget ikke hadde sluttet seg til lovavdelingens formålssynspunkter og unngikk derfor å måtte ta stilling til domfeltes påstand om at disse synspunktene innebar at fotografiet bare kunne brukes som bevis i straffesaker etter veitrafikkloven. Det kan nok diskuteres om ikke Høyesterett burde ha lagt større vekt på uttalelsene fra lovavdelingen, tatt i betraktning av at de var inntatt i St. meld. nr. 18 (1986-87) og det faktum at de hverken ble imøtegått i samferdselskomiteen eller i den etterfølgende stortingsdebatten. Dersom Høyesterett hadde lagt vekt på lovavdelingens uttalelser, ville det etter en naturlig språklig forståelse

81. Uttalelsen ble inntatt i St. meld. nr. 18 (1986-87) Om trafiksikkerhet og trafikkopplæring på s. 25, men reservasjonen om "ikkebruk til andre formål" ble ikke nærmere kommentert. Verken samferdselskomiteen (Innst. S. nr. 97, 1986-87) eller noen av de representanter som hadde ordet i stortingsdebatten, jf. Tidende S. nr. 173, (1986-87) på s 2463-2516 kom inn på hva som lå i "andre formål" eller hvilke konsekvenser forbeholdet skulle ha. Heller ikke i lovavdelingens uttalelse ble det gitt noen nærmere opplysninger om dette.
82. St. meld. nr. 18 (1986-87) s 25 og Justisdepartementets instruks av 4. januar 1989 pkt. 2.
83. Det følger av denne bestemmelsen at annen informasjon som politiet får ved slik hemmelig telefonavlytting, ikke kan brukes i etterforsknings- eller bevisøymed for forhold som ikke gjelder overtredelse av narkotikalovgivningen.
84. Selv om et bevis anses for å være ervervet ulovlig, kan det likevel bli tillatt brukt i retten, jf. den ulovfestede læren om fremleggelse av ulovlig bevis. Retten må i såfall foreta en konkret vurdering av de generelle motbetydninger som gjør seg gjeldende i den konkrete saken.
85. Rt 1990 på s 1011.

neppe være tvil om at formålsreservasjonen ville ha hindret bruken av fotografiet som bevis i denne saken. Dommen tyder derfor på at Høyesterett legger liten vekt på hva opplysningene opprinnelig ble innsamlet og registrert for når de ønskes fremlagt som et bevis i straffesaker.

Når det gjelder førstvoterendes uttalelser om at personvernet ikke var avgjørende i saken, mener jeg det er grunnlag for å hevde at dette ikke er i samsvar med grunnleggende personvern hensyn. Som nevnt kom førstvoterende til at domfelte selv kunne kontrollere hvorvidt det ble utløst et fotografi eller ikke og at det derfor forelå en form for samtykke eller aksept for at fotografiet kunne brukes som bevis i saken. Det kan kanskje argumenteres for at domfelte ved sin konkludente adferd, aksepterte risikoen for at fotografiet som ble tatt av ham, ville bli brukt som bevis av påtalemyndighetene i forbindelse med trafikkforseelsen. Derimot er det neppe grunnlag for å hevde at domfelte hadde akseptert at fotografiet kunne brukes som bevis om andre straffbare forhold ut over trafikkforseelsen.

Selve overvåkingen blir varslet på skilt langs veien som "automatisk trafikkovervåkning". Det er ingen informasjon på disse skiltene om at fotografiet kan eller vil bli brukt i forbindelse med andre straffbare forhold enn typiske trafikkforseelser. Tvert i mot er det presisert i varslet at det gjelder "trafikkovervåkning". Etter min mening fikk derfor ikke domfelte noe forvarsel om at fotografi som blir utløst på grunn av for høy fart, også vil bli brukt som bevis i andre sammenhenger. Jeg synes det derfor er vanskelig å akseptere førstvoterendes resonnement om at når domfelte først valgte å kjøre for fort så lå det også innenfor domfeltes kontroll hvorvidt fotografiet ville bli brukt i forbindelse med heleritiltalen eller ikke. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt førstvoterendes argumentasjon om at domfelte hadde akseptert at fotografiet kunne bli brukt som bevis for andre straffbare forhold, er rettslig holdbar. Etter mitt skjønn mangler førstvoterende det rettslig grunnlag for å konkludere med at bruken av fotografiet ikke var i strid med det ulovfestede personvern.

Som følge av at domfelte ikke hadde akseptert bruken av fotografiet som bevis i saken, burde derfor Høyesterett, etter mitt skjønn, ha foretatt en nærmere interesseavveining mellom generelle personvern hensyn og hensynet til sakens opplysning. Dermed er det ikke sagt at Høyesterett ikke ville ha kommet til det samme resultatet. Jon Bing anerkjenner at Høyesteretts resonnement er juridisk sett korrekt, men finner det personlig betenkelig at Høyesterett ikke la større vekt på formålsutsagnet fra lovavdelingen. Han antyder videre at det er en svakhet ved reglene i slike saker at de ikke påbyr

en nærmere interesseavveining mellom hensynet til sakens opplysning og andre legitime hensyn.⁸⁶ Jeg er i det vesentlige enig med Bing, men stiller meg trolig mer tvilende til førstvoterendes personverndrøftelse enn han gjør. Poenget mitt er at Høyesterett burde ha foretatt en bredere interesseavveining mellom personvern hensyn og hensynet til sakens opplysning med støtte i Rt. 1952 s 1217.

Rt. 1992 s 904

I denne saken måtte Høyesterett ta stilling til hvorvidt påtalemyndigheten skulle få medhold i begjæringen om at det kunne tas beslag hos Televerket i utskrift av telefonoppringninger registrert til og fra siktedes mobiltelefonnummer, jf. straffeprosesslovens §§ 203 og 204, jf. § 210. Kjennelsen omtales som "Telefonsamtaleutskrifts-kjennelsen". Televerket, som hadde konsesjon til å lagre slike personopplysninger til internt bruk, motsatte seg utleveringsbegjæringen. Høyesterett ga påtalemyndighetene medhold i at telefonsamtaleutskriftene skulle utleveres.⁸⁷

Utgangspunktet var at utskriftene ble antatt å ha betydning som bevis i saken og at de derfor kunne beslaglegges. Slikt beslag kunne likevel ikke tas hvis vitneforklaring om det samme forhold kunne nektes etter straffeprosesslovens § 204. Etter telegrafloven av 29. april 1899 § 5 hadde ansatte i Televerket taushetsplikt når det gjaldt opplysninger vedkommende fikk i forbindelse med sin tjeneste eller arbeid, om andres bruk av Televerket.⁸⁸ Departementet hadde imidlertid adgang til å samtykke til at informasjon likevel ble utlevert i medhold av straffeprosesslovens § 118, 1 ledd. Departementets kompetanse var delegert til Teledirektoratet som etter kjæremålet ikke samtykket i vitneforklaring/beslag av de ønskede telefonsamtaleutskriftene.⁸⁹ Etter straffeprosesslovens § 118, 2 ledd har retten uansett adgang til å samtykke til beslag i slik informasjon ut fra en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning. Lagmannsretten var etter en slik vurdering kommet til at påtalemyndigheten kunne ta beslag i telefonsamtaleutskriftene hos Televerket.

Televerket hevdet forgeries at straffeprosesslovens kapittel 16 ikke ga hjemmel for beslag i utskrift av telefonoppringninger registrert hos Televerket og at et slikt inngrep i den personlige rettsfære krevet lovhjemmel. Det ble også hevdet at lagmannsretten ikke hadde tatt hensyn til generelle personverninteresser i den konkrete vurderingen og at formålet med Televerkets registrering var å lette saksbehandlingen hvor abonnenten

86. Bing, Jon: Personvern i feresonen, 1991 s 67 flg.

87. Kjennelsen er enstemmig.

88. Loven er erstattet med telekommunikasjonsloven av 23. juni 1995, nr. 39 som viderefører taushetsbestemmelsen i § 9-3. Loven trådte i kraft våren 1998.

89. I dag omdannet til Post og Teletilsynet.

bestrider telefonregningens rettmessighet. Følgelig ville det opprinnelige formålet bak registreringen og innsamlingen av samtaledata tale mot at opplysningene også ble brukt som bevis i en straffesak.

Høyesterett kom til at lagmannsrettens lovtolkning var riktig. Lagmannsretten hadde foretatt en konkret vurdering av utleveringsspørsmålet etter straffeprosesslovens § 118, 2 ledd. En eventuell overprøving av denne vurderingen lå imidlertid utenfor utvalgets kompetanse. Beslagsadgangen etter straffeprosesslovens kapittel 16 omfattet også opplysninger som lagres på data og som i tilfellet må gjøres tilgjengelig ved utskrifter. Dette ble eksemplifisert med opplysninger om bankkonti.

Når det gjaldt personverninteressene som gjorde seg gjeldende i saken, uttalte utvalget seg slik:

"Det foreligger etter utvalgets oppfatning ikke holdepunkter for at generelle personvernshensyn medfører at utskrift av registrerte oppringninger fra et bestemt telefonnummer til et annet - når disse har betydning som bevis - faller utenfor straffeprosesslovens administrative hjemmel for beslag og utlevering."

Høyesterett uttalte videre at hensynet til taushetsplikten ble ivaretatt i den avveining som Lagmannsretten hadde foretatt.

Høyesterett tok ikke stilling til Televerkets påstand om at det opprinnelige formålet for registreringen og innsamlingen av samtaledataene utgjorde en skranke for påtalemyndighetenes ønske om å få utlevert opplysningene. Isteden ble det gitt en generell uttalelse om at det ikke var holdepunkter for at generelle personvernshensyn medførte at utskrift fra registrerte oppringninger ikke kunne brukes som bevis. Etter min mening gir dette grunnlag for å hevde at Høyesterett legger liten eller ingen vekt på at samtaledataene opprinnelige ble innsamlet og registrert for intern bruk i Televerket. Denne oppfatningen forsterkes etter min mening også av at Høyesterett samtidig presiserer og legger vekt på at opplysningene ikke hadde blitt registrert og innsamlet for å fremskaffe bevis mot siktede, men at de allerede var tilgjengelige som følge av Televerkets lovlige virksomhet:

"... at saken ikke gjelder avlytting av eller opptak av telefonsamtaler ut fra en generell mistanke om straffbare forhold, men om opplysning i ettertid av om det ble foretatt en bestemt oppringning som vil være av betydning som bevis for om det er begått en alvorlig forbrytelse."

Her presiserer Høyesterett at opplysningene opprinnelig ble innsamlet og registrert for andre formål enn å tjene som bevis i en straffesak. Følgelig er det mye som taler for at Høyesterett ikke legger særlig vekt på at

opplysningenes opprinnelige bruksformål kan innebære noen begrensning for adgangen til å legge frem informasjonen som bevis i straffesaker.

Sivilombudsmannens uttalelser - sak 96-1365 ⁹⁰

En søker til Politihøgskolen klaget til ombudsmannen over at han ikke ble tatt opp som student ved skolen fordi han var registrert med fire forenklete forelegg for fartsovertredelser og derfor ikke ble ansett for å ha "plettfri vandel". Det ble derfor reist spørsmål om det var hjemmel for å registrere forenklete forelegg og til hvilke formål disse opplysningene kunne brukes. Ombudsmannen kom til at Politihøgskolens bruk av opplysningene lå utenfor det opprinnelige behandlingsformålet og var derfor ulovlig.

Ombudsmannen kom til at det ikke var hjemmel for å registrere bøter ilagt ved forenklete forelegg i det alminnelige bøteregisteret. Derimot kunne opplysningene registreres i et særskilt register til bruk i førerkortsaker, jf. Ot.prp. nr. 52 (1967-68) og eventuelt til administrative formål i forbindelse med bøteinnskriving. Ombudsmannen kom til at det lå utenfor formålene å kontrollere om søkere til Politihøgskolen er registrert med forenklete forelegg i forbindelse med opptak til Politihøgskolen, og at denne praksis derfor måtte kritiseres. Politihøgskolen kunne etter en samlet vurdering heller ikke be søkeren selv om å opplyse om han var ilagt bøter ved forenklet forelegg og legge vekt på dette ved opptaket.

Ombudsmannen drøfter ikke eksplisitt hvorvidt den ønskede bruken ville vært i strid med det ulovfestede personvernet. Likevel er det mye som taler for at de momenter og hensyn som Ombudsmannen begrunner sitt resultat med langt på vei er identiske med generelle personvern hensyn. ⁹¹

Utgangspunktet for Ombudsmannen er at det opprinnelige formålet for registreringen av opplysningene begrenser hva de senere kan brukes til. Dette begrunnes med at bakgrunnen for innføringen av reaksjonsformen forenklet forelegg, var ment å skulle skape avspenning i forholdet mellom myndigheter og publikum og at trafikkovertrедeren lettere ville kunne akseptere en standardbot, jf. Ot.prp. nr. 52 (1967-68) s 32. Et forenklet forelegg er ment å være en mildere reaksjon enn et vanlig forelegg og skal ikke registreres i bøteregisteret. Dermed sparer det offentlige prosessutgifter

90. Dokument 4. (1997-98), sak nr. 46 på s 167 flg.

91. Datatilsynet har på bakgrunn av oppslag i pressen funnet det nødvendig på eget initiativ, å ta opp forholdet med politiavdelingen i Justisdepartementet vedrørende retningslinjene for registrering og bruk av forenklete forelegg, se sak med ref. 89/2516.

samtidig som trafikkovertrederen får muligheten til å avslutte saken raskt og unngår å bli registrert i bøtere registeret. Trafikkovertrederen får ikke noe varsel i forbindelse med vedtagelsen av det forenklete forelegget om at opplysningene kan bli brukt i forbindelse med en senere vandelsvurdering. Måten opplysningene ble brukt på av Politihøgskolen var derfor upåregnelig for den registrerte og uforutsigbart på vedtagelsestidspunktet. De momenter som blir anført til støtte for Ombudsmannens begrunnelse kan trolig langt på vei forankres i den registrertes interesse i kunnskap om og kontroll over behandlingen av tilgjengelige personopplysninger.

I tillegg må det legges vekt på at forenklete forelegg ofte blir vedtatt på stedet uten videre domstolprosess. Den som vedtar forelegget kan ha flere gode grunner for ikke å ville prøve saken for retten, for eksempel at vedkommende ikke ønsker publisitet eller ønsker å få saken raskt ut av verden. Dette behøver ikke å innebære at vedkommende erkjenner at han har begått en straffbar handling. Dersom opplysninger om reaksjoner ilagt ved forenklete forelegg blir brukt for å vurdere vedkommendesandel, vil det være behov for øket rettssikkerhet i saksbehandlingen. Trolig ville færre akseptere et forenklet forelegg dersom det på vedtagelsestidspunktet var kjent at opplysningene senere ville kunne bli innhentet i forbindelse med en vandelsattest. Ut fra et personvernssynspunkt vil trolig et slikt krav kunne forankres i den registrertes interesse i et riktig beslutningsgrunnlag herunder god datakvalitet.

I en tilsvarende sak som gjaldt tilsetting av politifullmektig samme år, uttalte Sivilombudsmannen at politikammeret heller ikke kunne legge vekt på at søkeren var ilagt standardbøter ved forenklete forelegg. Også her uttalte Sivilombudsmannen at det opprinnelige formålet med registreringen av de forenklete foreleggene begrenset politikammerets adgang til å bruke opplysningene.⁹²

Når det gjelder rettskildevekten av Sivilombudsmannens uttalelser er utgangspunktet at disse ikke er bindende, men at de i praksis har stor vekt. Uttalelsene blir som regel fulgt opp av de forvaltningsorganer de er rettet til.⁹³ Uttalelsene blir også til en viss grad vektlagt av andre. Det er imidlertid vanskelig å angi presist hvilken rettskildevekt uttalelsene har. Jeg skal

92. Dokument nr. 4 (1997-98), s. 167. Saken er ikke nærmere referert i årsmeldingen, men det er blitt bekreftet per telefon fra Sivilombudsmannen, at uttalelsen i nevnte sak ble begrunnet med at den ønskede bruken var i strid med registreringens opprinnelige formål på samme måte som i "Politihøgskolesaken".

her angi noen særlige hensyn som kan tale for at sivilombudsmannens uttalelser tillegges vekt også av andre rettsanvendere.⁹⁴

Sivilombudsmannens praksis har mange likhetstrekk med domstolenes virksomhet. Sivilombudsmannen skal vurdere sakene objektivt og upartisk og har det samme forholdet til rettskildene som en dommer. Sivilombudsmannen har også en selvstendig stilling. Han kan ikke instrueres av Storting eller noen annen. Han kan vurdere riktigheten av både saksbehandling og rettsanvendelsen. Innenfor de grenser som følger av at saksbehandlingen er skriftlig, skal Sivilombudsmannen søke saken opplyst og at partene blir gjort kjent med hverandres argumenter og påstander slik at de kan ta til motmæle. Selv om Sivilombudsmannen tar stilling til enkeltsaker, prøver han å holde en linje i sine uttalelser og tillegger tidligere uttalelser vekt ved behandlingen av senere likeartede saker. I tillegg gjør Sivilombudsmannen rede for de viktigste sakene han har hatt til behandling i sin årlige melding til Stortinget.⁹⁵ Samlet sett er det derfor mye som taler for at sivilombudsmannens uttalelser bør tillegges en viss rettskildevikt.

Rt. 1991 s 616

I den såkalte "Gatekjøkkenkjennelsen" i Rt 1991 s 616, måtte Høyesterett ta stilling til hvorvidt det som bevis i en straffesak mot en ansatt som stod tiltalt for underslag fra sin arbeidsgiver, kunne legges frem videoopptak som arbeidsgiveren hadde foretatt i hemmelighet på arbeidsplassen. Høyesterett kom til at det var klart at det hemmelige videoopptaket var uakseptabelt ut fra alminnelige personvern hensyn og at beviset derfor var ervervet ulovlig. Under det subsidiære spørsmålet om det ulovlige beviset likevel kunne brukes som bevis, ble det også lagt vekt på at dette ville være uforenlig med vesentlige personvern hensyn.⁹⁶ Det ulovlige beviset ble derfor ikke tillatt fremlagt som bevis i straffesaken.⁹⁷

93. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 228. Justisdepartementet har i brev av 17.02.98 til Politi høgskolen fastsatt at skolen ikke bør legge vekt på forenklede forelegg i forbindelse med vandelsmessig kontroll av søkere, og at innhenting av slike opplysninger derfor ikke lenger må forekomme.

94. Jeg bygger hovedsakelig på en artikkel av tidligere Sivilombudsmann Erling Sandene: Trekk ved Sivilombudsmannens rettskapsende virksomhet, 1979.

95. Publiseres i Dokument nr. 4, Sivilombudsmannens årsmelding.

Arbeidsgiveren hadde i forståelse med de ansatte anbrakt et videokamera ute i forretningen som var koblet opp mot en monitor på de ansattes pauserom, slik at disse kunne følge med når det var behov for hjelp ute i butikken. Mens arbeidsgiveren ved en tilfældighet hadde iaktatt at tiltalte ekspederte en kunde, likk han mistanke om at hun ikke slo alle innbetalingene i kassen. Han koblet derfor en videoopptaker til kameraet og filmet tiltalte under to forskjellige skift. Opptakene skjedde i hemmelighet og gikk over 14 timer. Deretter anmeldte arbeidsgiveren tiltalte og overleverte videoopptakene til politiet som utfordring mot vedkommende.

Tiltalte hevdet at videoopptaket var ulovlig og derfor måtte nektes fremlagt som bevis i straffesaken. Det ble vist til at videoopptaket var ulovlig etter straffelovens § 145 a, personregisterloven § 1, jf. § 9, arbeidsmiljølovens § 12 nr. 1 og 3 og § 19, 2 ledd og til slutt det alminnelige ulovfestede personvernet.

Førstvoterende tok utgangspunkt i at måten videokameraet og monitoren hadde blitt brukt på (overvåking og opptak) klart var i strid med forutsetningen og formålet bak anbringelsen. Deretter uttalte førstvoterende:

*"...er det etter min oppfatning klart at fremgangsmåten medfører et slikt inngrep i den personlige integritet at den ut fra alminnelige personvern hensyn i utgangspunktet bør anses uakseptabel. Dette må etter min mening være tilstrekkelig til at et slikt bevis i denne sammenheng bedømmes under synsvinkelen ulovlig ervervet bevis."*⁹⁸

Etter å ha konstatert at videoopptaket var et ulovlig bevis, måtte førstvoterende ta stilling til hvorvidt det likevel kunne legges frem for retten etter den ulovfestede læren om fremleggelse av ulovlig innhentede bevis. Ved denne bedømmelse må det legges vekt på de prinsipielle hensyn som gjør seg gjeldende og på forholdene i den konkrete sak.

Førstvoterende la her vekt på at den hemmelige videoovervåkingen av arbeidsplassen måtte oppleves som sterkt belastende for tiltalte og at vesentlige personvern hensyn derfor talte for at domstolene nekter bruk av et bevis tilveiebragt på tilsvarende måte. Selv om hensynet til saken opplysning og den daglige leders berettigede mistanke om underslag veiet tungt, ble det lagt avgjørende vekt på at en fremleggelse ville medføre en betydelig uthuling av personvern hensynene. Det ble også lagt vekt på at en restriktiv holdning fra domstolenes side ville kunne motvirke risikoen for en mer utstrakt bruk av hemmelig opptak også i andre tilfelle hvor opptakene etterpå ikke anses egnet for fremleggelse.

96. Det er først og fremst den subsidiære problemstillingen som er relevant i forhold til avhandlingens problemstilling: I hvilken grad kan lovlig eller ulovlig innsamlede og registrerte opplysninger brukes. Den prinsipielle problemstillingen i dommen gjaldt hvorvidt selve innsamlingen og registreringen var lovlig. En annen sak er at det er en nær sammenheng mellom disse to ulike stadiene i informasjonsbehandlingen.

97. Kjennelsen er enstemmig.

98. Rt 1991 på s 623.

Førstvoterende tok utgangspunktet i at formålet med anbringelsen av videokamera og monitor ikke var at arbeidsgiver skulle kunne overvåke eller gjøre opptak av de ansatte og bruken av kameraet måtte derfor ansees for å være klart i strid med forutsetningen for ordningen.⁹⁹ I tillegg la førstvoterende vekt på at slik hemmelig overvåkning klart måtte anses for å være i strid med grunnleggende personvern hensyn, jf. "*...den hemmelige overvåkningen representerte også [...] et vidtgående integritetsinngrep...*" og at fremgangsmåten samlet sett var et inngrep i den personlige integritet til den registrerte ansatte.

I motsetning til Fotobokskjennelsen og Telefonsamtaleutskrifts-kjennelsen var opplysningene i Gatekjøkkenkjennelsen fremskaffet på ulovlig vis. Følgelig måtte Høyesterett vurdere hvorvidt de ulovlig ervervede, og nå tilgjengelige, personopplysningene kunne legges frem som bevis i saken. Her ble det altså lagt avgjørende vekt på at ved å tillate bruk av slike ulovlig ervervede opplysninger, ville en risikere å uthule de personvern hensyn som nettopp skal beskytte individet mot at det blir registrert informasjon i forbindelse med hemmelig overvåking. Høyesterett uttalte også at det "*...kunne virke støtende...*" om bevis som var fremskaffet på denne blir tillatt brukt. Disse bemerkninger tyder på at Høyesterett vektlegger om informasjonen er fremskaffet i strid med ulovfestede personvern hensyn når den vurderer hvorvidt opplysningene kan brukes som bevis i straffesaker.

Ikke publisert Lagmannsrett avgjørelse - Tappetårnsaken¹⁰⁰

I den såkalte Tappetårnsaken måtte Lagmannsretten ta stilling til hvorvidt arbeidsgiveren kunne legge frem et hemmelige videoopptak av tre av sine ansatte som bevis for at disse hadde underslått midler, og følgelig at det var grunnlaget for å avskjedige dem. Lagmannsretten kom til at de hemmelige

99. Formålet blir her brukt på en noe annen måte enn det som er utgangspunkt for min avhandling. Jeg forutsetter jo at opplysninger faktisk er blitt registrert til et formål og vurderer deretter om formålet med registreringen begrenser hva opplysningene kan brukes til. I Gatekjøkkenkjennelsen derimot blir formålet med anbringelsen av utstyret brukt for å konstatere at de ansatte ikke kjente til overvåkningen. Formålet blir dermed brukt for å konstatere at arbeidsgiver hadde handlet bak de ansattes rygg.

100. Dette er en kjennelse fra Agder Lagmannsrett av 5.10.1992. Kjennelsen er rettskraftig. Kjennelsen er referert og kommentert i Lov og Data 1993, nr.34, s.8, men ellers ikke trykt. I tillegg til denne artikkelen har jeg fått kopi av Høyesteretts Kjeremålsutvalg som behandlet den påkjærende parts kjeremål over saksbehandlingen i Lagmannsretten.

video-opptakene var uakseptable ut fra personvern hensyn og at beviset derfor var ervervet ulovlig. Også under det subsidiære spørsmålet om det ulovlige beviset likevel kunne fremlegges, ble det lagt vekt på at dette ville være i strid med alminnelige personvern hensyn. Videoopptaket ble derfor ikke tillatt brukt som bevis i saken.¹⁰¹

Parkrestauranten AS hadde problemer med å drive regningssvarende, og dette skyldtes i stor grad svin i forbindelse med tapping av øl. Driften ble overlatt til Seniors AS som monterte tellerverk på tappeutstyret for å konstatere hvor stort svinnet var. Det viste seg at det ble tappet mer øl enn det som var registrert på kasseapparatet. For å få forholdet nærmere belyst, ble det foretatt hemmelig videoopptak av området rundt tappetårnet. De ansatte ble ikke konfrontert med ledelsens mistanke og ble heller ikke informert om videoopptaket.

Lagmannsretten la vekt på at sakens faktum ikke skillet seg på vesentlige punkter fra den fremgangsmåten som var beskrevet i Gatekjøkkenkjennelsen. Det ble lagt vekt på at hensikten med videoopptaket var å skaffe bevis for hvem som stod bak ølsvinn. Svinnet var allerede konstatert av arbeidsgiveren. Dermed var det en identisk situasjon som den i Gatekjøkkenkjennelsen. Arbeidsgiveren hadde også der fått mistanke om underslag før han foretok de nevnte videoopptak av den ansatte. Retten la vekt på at en slik hemmelig overvåkning av de ansatte fremstår som et alvorlig inngrep i arbeidsmiljøet, og er ulovlig i henhold til det ulovfestede personvern. Lagmannsretten fant det tilstrekkelig å vise til Høyesteretts redegjørelse og begrunnelse i Gatekjøkkenkjennelsen.

Det ble uttalt at det ikke var noen grunn til å vurdere spørsmål om avskjæring av slike typer bevis annerledes i rene avskjedssaker enn dersom det er tale om straffesaker. Det ble lagt vekt på Høyesteretts uttalelser i Gatekjøkkenkjennelsen om at en åpning for fremleggelse av slike bevis vil kunne medføre risiko for en mer utstrakt bruk av hemmelige videoopptak også i andre tilfeller. En slik utvikling vil ikke være ønskelig ut fra generelle personvern betraktninger. Lagmannsretten kunne ikke se at det forelå spesielle omstendigheter i denne konkrete saken som skulle tilsi at de ulovlige videoopptakene likevel ble tillatt fremvist.¹⁰²

I Tappetårnsaken bygger Lagmannsretten langt på vei på Høyesteretts argumentasjon i Gatekjøkkenkjennelsen. Hemmelig overvåkning av arbeidsplassen er ulovlig og i strid med det ulovfestede personvernet. Bruk av bevis fremskaffet på denne måten vil også være uheldig fordi det vil kunne øke risikoen for en mer utstrakt bruk av slike metoder. Dette vil igjen kunne føre til en uthuling av sentrale personvern hensyn. Tappetårnsaken tyder derfor på at opplysninger som er ervervet i strid med alminnelige personvern hensyn, heller ikke vil bli tillatt brukt som bevis.

101. Kjennelsen er enstemmig. I første instans avsa Skien og Porsgrunn byrett den 28.07.92 kjennelse om at videoopptaket kunne tillates ført som bevis under hovedforhandlingen.

Som følge av at Tappetårnsaken ikke er trykt og i tillegg er en underrettsdom, vil den ikke ha like stor rettskildemessig verdi som de foran nevnte Høyesterettskjennelsene.¹⁰³ Samtidig er det på det rene at faktum i saken langt på vei tilsvarte faktum i Gatekjøkkenkjennelsen og at Lagmannsretten derfor viste til Høyesteretts redegjørelse og argumentasjon som begrunnelse for sitt eget resultat. Dette er egnet til å styrke den rettskildemessige vekten av Tappetårnsaken ved at den får en viss "skyvekraft" fra Gatekjøkkenkjennelsen.¹⁰⁴

Rt 1997 s 795

I denne kjennelsen måtte Høyesterett ta stilling til hvorvidt et hemmelig lydbåndopptak som en mor hadde tatt av barnas fars telefonsamtaler, kunne legges frem som bevis i en tvist om foreldrenes samværsrett med barna. Kjennelsen vil bli omtalt som Lydbåndopptaks-kjennelsen. Høyesterett kom til at lydbåndopptakene ikke kunne legges frem som bevis i medhold av den ulovfestede adgangen til å kreve bevis avskåret.¹⁰⁵

102. Senior AS påkjærte Lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett. Den kjærende part påberopte seg at det forelå saksbehandlingsfeil, jf. tvistemålslovens § 404, nr. 2: Det skulle vært avholdt muntlige forhandlinger forut for avgjørelsen av kjæremålet, Lagmannsretten hadde ikke tilstrekkelig grunnlag til å avgjøre hvorvidt dette spesielle videoopptaket var av en slik karakter at det ikke kunne tillates ført og det ble hevdet at Lagmannsretten ikke hadde vurdert hvorvidt videoopptakene kunne fremlegges ut fra nødrettsbetraktninger.

Høyesteretts Kjæremålsutvalg avsa kjennelsen 10. desember 1992: Påstanden om muntlige forhandlinger kunne ikke angripes ved kjæremål, jf. tvistemålslovens § 403, 3 ledd og kunne heller ikke brukes som kjæremålsgrunn. Heller ikke nødrettsbetraktningene førte frem. Nødrettsbetraktninger inngår som en del av den totalvurderingen retten må foreta med hensyn til hvorvidt et ulovlig bevis likevel skal tillates fremlagt. Lagmannsretten hadde foretatt denne vurderingen og kjæremålet ble derfor forkastet.

103. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 160.

104. Når det gjelder den rettskildemessige verdien av Høyesteretts Kjæremålsutvalgs behandling av Tappetårnsaken, er denne naturlig begrenset som følge av utvalgets begrensede kompetanse, jf. tvistemålslovens § 404, nr. 2 til å overprøve Lagmannsrettens kjennelse. Etter mitt skjønn kan det etter utvalgets behandling av kjæremålet legges til grunn av ulovlige bevis ikke kan legges frem på grunnlag av nødrettsbetraktninger alene. Slike betraktninger inngår som en del av den totalvurderingen som retten må foreta når den skal vurdere om det ulovlige bevis kan fremlegges. Høyesteretts Kjæremålsutvalg viste her både til Lagmannsretten og til Gatekjøkkenkjennelsens behandling av dette spørsmålet.

105. Kjennelsen er enstemmig.

Høyesterett kom til at ingen av bestemmelsene om avskjæring av bevis i tvistemålsloven § 189 kunne komme til anvendelse. Opptakene var heller ikke straffbare etter straffelovens § 145 a. Høyesterett kom likevel til at opptakene ikke kunne legges frem som bevis. Det ble henvist til den ulovfestede adgang til å kreve bevis avskåret. Høyesterett uttalte at den ulovfestede avskjæringslæren måtte rekke lenger enn til bare å omfatte bevis som var skaffet til veie ved en straffbar handling. Det ble verken påberopt eller vurdert av Høyesterett om opptaket kunne være i strid med personvernensyn.

Dommen gir grunnlag for å hevde at også lovlig innhentede bevis kan nektes fremlagt etter en konkret helhetsvurdering. Høyesterett uttalte at:

*"En adgang til å legge frem lydbånd/utskrift basert på hemmelige opptak i denne type saker, ville kunne åpne for en aktivitet fra foreldrene - med barna som mer eller mindre intetanende aktører - som det er grunn til å motvirke."*¹⁰⁶

I tillegg ble det lagt vekt på at opptakene neppe ville kunne tilføre saken opplysninger av særlig verdi. Selv om foreldrenes opptreden ikke var ønskelig er det mye som tyder på at det først og fremst var hensynet til barna som var utslagsgivende for Høyesterett i denne saken. Etter min mening vil derfor dommens rettskildemessige betydning trolig først og fremst være relevant i tvister mellom foreldre som angår fordeling eller samværsrett med barn og hvor barna blir dratt inn i konflikten mellom foreldrene.

Etter min mening kan det imidlertid trolig også stilles spørsmål ved hvorvidt Høyesterett kunne ha kommet til det samme resultatet på grunnlag av det ulovfestede personvernet.¹⁰⁷ Hemmelig opptak av telefonsamtaler som siden brukes mot den registrerte, innebærer et integritetsinngrep overfor den registrerte og er trolig uakseptabelt ut fra alminnelige personvernensyn. Opptaket ville dermed bli vurdert som et ulovlig innhentet bevis. Dersom retten hadde kommet frem til dette resultatet, ville trolig heller ikke beviset bli tillatt fremlagt i saken. Som det fremgår av Rt. 1991 s 616, vil en adgang til fremleggelse av slike ulovlige innhentede bevis kunne uthule de personvernensyn som i utgangspunktet skal beskytte individet mot hemmelig telefonopptak.

106. Rt 1997 på s 796, 5 avsnitt.

107. Jeg mener det er grunnlag for å hevde at resultatet i dommen burde vært begrunnet med personvernensyn, såkalt konstruert ratio decidendi, jf. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 163 flg.

RG 1993 s 77

I RG 1993 s 77, også omtalt som "Epost-dommen", måtte Asker og Bærum herredsrett ta stilling til hvorvidt arbeidsgiver kunne hente og bruke informasjon som var lagret på arbeidstakers private område i bedriftens databaserte postsystem, som grunnlag for å avskjedige vedkommende arbeidstaker. Herredsretten kom til at informasjonen var fremskaffet ved en ulovlig handling og at den derfor ikke kunne brukes som bevis i avskjedigelsessaken.

Bakgrunnen for saken var at arbeidstakeren under sin oppsigelsesperiode, oppdaget at uvedkommende hadde hatt tilgang til hans private området på bedriftens databaserte postsystem (e-mail) og "snoket" i den informasjonen som lå der. Arbeidstakeren fant ut ved å legge inn en logg på sitt område, at det var fra administrerende direktørs maskin at tilgangen var blitt foretatt. Han bestemte seg derfor for å legge opp en "felle" for å avsløre vedkommende. Han skrev et fiktivt brev adressert til selskapets konsernledelse i Italia hvor det ble rettet flengende kritikk mot administrerende i det norske selskapet. Brevet ble aldri sendt og lå lagret på vedkommendes personlige området i bedriftens databaserte postsystem. Et par dager senere skrev han et fiktivt svarbrev fra selskapets president til seg selv og lagret dette på samme sted. Administrerende direktør som hadde vært inne på arbeidstakerens private område, så brevene og ble meget oppbrakt over dette. Hun trodde brevene var blitt sendt og tok kontakt med konsernledelsen. Deretter ble arbeidstakeren avskjediget som følge av lojalitetssvikt. Lojalitetssvikten ble først og fremst begrunnet med forholdene omkring de fiktive brevene.

Herredsretten fant det bevist at det området på databasen hvor informasjonen var lagret var privat. Det var ikke etablert noen form for skriftlig instruks, gjort kjent ved alminnelig praksis, innhentet samtykke fra arbeidstakeren eller fastsatt regler som ga ledelsen rett til å gå inn på de ansattes private områder på det databaserte postsystemet. Arbeidstakeren ble heller ikke informert om at administrerende direktør hadde tilgang på hans private området. Det hele bar preg av å være hemmelig overvåkning av arbeidstakeren. Handlingen ble derfor av herredsretten betegnet som et inngrep i arbeidstakerens personlige integritet. Det ble vist til at administrerende direktørs hemmelige tilgang til den ansattes private området var i strid med det ulovfestede personvern. Retten uttalte seg slik:

"Retten ser det slik at det er en viktig side ved det ulovfestede personvern at den enkelte er klar over hva andre vet om en selv." ¹⁰⁸

108. RG 1993 på s 85.

Herredsretten legger følgelig vekt på at opplysningene var ervervet i strid med det ulovfestede personvernet og at de derfor ikke kunne brukes som grunnlag for å bevise lojalitetsbrudd fra den ansattes side.

En herredsrettsdom har i utgangspunktet liten rettskildevekt, men mye tyder på at begrunnelsen i Epost-dommen har solid fotfeste i allerede omtalt Høyesterettspraksis. Dette kan tale for at dommen også har noe vekt. Dommen ble heller ikke anket. Etter mitt skjønn er også herredsrettens vurdering av arbeidstakerens integritetsvern for privat informasjon lagret i arbeidsgivers databaser fornuftig. Selv om en skal være varsom med å tillegge underrettsdommer for stor rettskildevekt, taler sterke reelle hensyn for at elektronisk privat lagret informasjon også bør ha et beskyttelsesverdig integritetsvern når arbeidstaker har en berettiget forventning om en slik beskyttelse.

3.5.3 En nærmere vurdering av rettspraksis

Det første som slår en når den relevante rettspraksis på området er gjennomgått, er at i nesten samtlige saker har det ulovfestede personvernet kommet inn som en subsidiær drøftelse knyttet opp mot bevis i straffesaker eller sivile avskjedssaker. Det ulovfestede personvernet har først og fremst blitt påberopt som grunnlag for å avskjære de fremlagte bevis. Det er bare i dommen om "To mistenkelige personer" at retten blir forelagt en rettslig vurdering som helt og holdent tar utgangspunkt i det ulovfestede personvern uten at dette fremkommer som en subsidiær vurdering i en sak hvor det er aktuelt å avskjære bevis.

Jeg skal ikke begi meg inn på noen større forklaringer på hvorfor domsutvalget er som det er, men en mulig forklaring kan likevel være at det nettopp er i slike saker hvor enkeltindividet straffefølges av påtalemyndighetene eller blir avskjediget fra sitt arbeid, at det oppstår et sterkt behov for å beskytte seg mot at personlig informasjon blir brukt gjennom domstolsapparatet. Da er det kanskje ikke så merkelig at det ulovfestede personvern ofte blir påberopt i forbindelse med bevisavskjæring.

Etter å ha gjennomgått den relevante rettspraksisen på det ulovfestede personvernomsråde, er det etter min mening grunnlag for å hevde at det eksisterer noen fellestrekk i måten domstolene argumenterer på. Retten har kommet til at informasjonen ikke kunne brukes som bevis i tre tilfeller. Disse er Gatekjøkkenkjennelsen, Tappetårnsaken og Epost-dommen. I disse tre sakene kom retten til at måten informasjonen var blitt innsamlet og registrert på var i strid med det ulovfestede personvernet og at informasjonen

heller ikke kunne brukes som bevis i saken. I ingen av disse sakene ble det lagt vekt på om opplysningene opprinnelig var blitt innsamlet og registrert til et eget formål. Dette er vel ganske selvfølgelig i og med at opplysningene ble innsamlet og registrert nettopp for å tjene som bevis mot den registrerte og ikke til noe annet opprinnelig formål. Med andre ord var ikke informasjonen allerede tilgjengelig. I tillegg har jeg også omtalt den såkalte Lydbåndopptak-kjennelsen, men her er nok rettskildeværdien i forhold til det ulovfestede personvernet mer tvilsomt.¹⁰⁹

I Fotobokskjennelsen og Telefonsamtaleutskrifts-kjennelsen derimot, var det ubestridt at opplysningene var gjort tilgjengelige på en lovlig måte og dermed ikke i strid med det ulovfestede personvernet. I begge tilfellene var opplysningene opprinnelig registrert for nærmere angitte bruksformål.¹¹⁰ Høyesterett la heller ikke her vekt på at det opprinnelige formålet for registreringen og innsamlingen av opplysningene kunne tale for å nekte opplysningene brukt som bevis. Dette gir etter min mening klare holdpunkter for å hevde at Høyesterett legger liten eller ingen vekt på opplysningenes opprinnelige bruksformål når den skal vurdere hvorvidt informasjonen kan brukes som bevis. Med andre ord at "formålsbestemthetsprinsippet" som retningslinje har liten vekt i Høyesterettspraksis når opplysningene ønskes fremlagt som bevis i straffesaker.¹¹¹

Dog kan det anføres visse hensyn som taler for at det vises forsiktighet med å legge for stor vekt på de to Høyesterettsdommene. I begge tilfellene var det spørsmål om bevisavskjæring i straffesak og de tilgjengelige opplysningene var trolig tilstrekkelig til å bevise påtalemyndighetenes tiltalebeslutning, i hvert fall i Fotobokskjennelsen. Interessen samfunnet har i å få oppklart straffbare handlinger og å få saken fullt ut belyst sammenholdt med hovedregelen i norsk straffeprosess om at partene har rett til å fremlegge de bevis de ønsker vedrørende saken, utgjør til sammen sterke hensyn for at tilgjengelig informasjon kan brukes som bevis, selv om dette

109. Jeg mener det er grunnlag for å hevde at Høyesterett kunne og burde ha begrunnet resultatet i Lydbåndopptaks-kjennelsen med det ulovfestede personvern, såkalt konstruert ratio decidendi.

110. Påtalemyndigheten har adgang til å overvåke veistrekninger og fotografere fartsovertreddelser og Telenor har hjemmel til å lagre trafikkdata fra sine abonnenter.

111. Møtsatt, Eng, Svein: U/enighetsanalyse, 1998 på s 425, som synes å hevde at Fotobokskjennelsen gir grunnlag for å hevde at det kan tenkes tilfeller der et rettmessig ervervet bevis kan avskjæres fordi det er snakk om å bevise et annet bevistemåte enn det beviset opprinnelig og rettmessig ble innhentet for.

innebærer bruk til et annet formål enn det de opprinnelig ble innsamlet for. Som førstvoterende uttalte i Telefonsamtaleutskrifts-kjennelsen, gjaldt det bruk av opplysninger som kunne bevise om det var begått en *"alvorlig forbrytelse"*.¹¹² I tillegg har påtalemyndighetene hjemmel i straffeprosessloven til å kreve utlevering av bevismateriale. De spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i straffesaker taler for at den nevnte rettspraksis ikke ubetinget kan overføres til tilfeller som gjelder bruk av personopplysninger utenfor strafferettens område.

Denne antydningen kan til en viss grad støttes av Sivilombudsmannens to uttalelser som gjaldt bruk av tilgjengelige personopplysninger i en opptaks- og en ansettelsessak. I begge sakene la nemlig sivilombudsmannen avgjørende vekt på at den ønskede bruken lå utenfor opplysningenes opprinnelige registreringsformål. Som jeg har gjort rede for, er det flere hensyn som taler for at Sivilombudsmannens uttalelser bør tillegges rettskildevekt.

Etter min mening er det også grunnlag for å hevde at det er en sammenheng mellom måten informasjonen er innsamlet og registrert på, og hvordan retten vurderer hvorvidt bruken av informasjonen vil være i strid med det ulovfestede personvernet. Med andre ord hvordan opplysningene har blitt tilgjengelige. I både Gatekjøkkenkjennelsen, Tappetårnsaken og Epostdommen legger retten vekt på at informasjonen var innsamlet og registrert i strid med det ulovfestede personvern når den vurderer hvorvidt informasjonen kan brukes som bevis eller ikke. Høyesterett kommer med klare uttalelser om at dersom informasjon som i utgangspunktet er innsamlet og registrert i strid med det ulovfestede personvernet blir tillatt brukt som bevis, vil dette kunne føre til en uthuling av sentrale personvern hensyn som igjen begrunner at informasjonen ikke kan innsamles og registreres på de utførte måter:

"Hvis de nevnte hensyn skulle ansees avgjørende, ville det med nødvendighet medføre en betydelig uthuling av de personvern hensyn jeg har gjort rede for [...]. Åpner man for fremleggelse i slike tilfelle, vil det

112. Eng, Svein: U/enighetsanalyse, 1998 på s 424 har en henvisning til Rt 1992 s 698 (Høyesteretts kjæremålsutvalg: enstemmig; Treholtsaken), på s 706: "Et moment av vesentlig betydning ved avveiningen av om ulovlig ervervet bevis kan tillates ført, er hvilke lovstridige handlinger saken gjelder. Hensynet til sakens opplysning gjør seg sterkere gjeldende ved alvorlige forbrytelser enn ved mindre grove forhold."

*imidlertid medføre risiko for en mer utstrakt bruk av hemmelig opptak også i andre tilfelle, hvor opptakene etterpå ikke anses egnet for fremleggelse, og hvor de da fortsatt vil bli hemmeligholdt."*¹¹³

Etter å ha gjennomgått den relevante rettspraksis på området mener jeg det må være grunnlag for å hevde at hvorvidt tilgjengelige personopplysninger kan brukes som bevis eller ikke i stor grad beror på om de er blitt innsamlet og registrert i strid med det ulovfestede personvernet. Etter mitt skjønn kan Høyesteretts praksis trolig også overføres til tilfeller der opplysninger skal brukes til andre formål enn som bevis i straffesak eller sivil avskjedigelses-sak. Som jeg allerede har antydnet, er det mye som tyder på at hensynene for å tillate bruk av ulovlig innsamlede opplysninger er sterkere på straffere-ttens område enn på andre rettsområder. Når rettspraksis så entydig ikke tillater bruk av ulovlig innsamlede opplysningene i straffesaker, vil det ut fra en "mer til det mindre" betraktning være mye som kan tyde på at slike opplysninger heller ikke vil bli tillatt brukt i andre sammenhenger.

113. Rt 1991 s 616 på s 624.

4. Formålsbestemthet i internasjonale tekster

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg redegjøre nærmere for hvordan formålsbestemmelser blir brukt som begrensning for hva personopplysninger kan brukes til i internasjonale tekster. Med internasjonale tekster mener jeg konvensjoner, traktater og retningslinjer som er et resultat av internasjonalt samarbeid på tvers av landegrensene mellom ulike land. Hensikten med det internasjonale samarbeidet er å oppnå ensartet nasjonal lovgivning på områder hvor samkvem på tvers av landegrensene skaper behov for en effektiv rettslig koordinering.¹¹⁴ Internasjonale tekster har som hovedregel ikke umiddelbar lovkraft i Norge. Dette er en følge av at norsk rett bygger på det dualistiske prinsipp. Internasjonale tekster og folkeretten anses derfor ikke å være gjeldende rett før den er gjennomført til norsk lov ved en særskilt gjennomføringsakt.¹¹⁵

Jeg kommer til å redegjøre for de relevante internasjonale tekstene på personvernets område i kronologisk rekkefølge. Dette gjør jeg fordi det internasjonale samarbeidet innenfor personvernet har vært og er fortsatt preget av at det er et rettsområde under utvikling. En kronologisk fremstilling vil derfor være egnet til å få frem hvordan bruken av formålsbestemmelser har utviklet seg internasjonalt over tid. Jeg skal også redegjøre for de enkelte tekstenes verdi som rettskildefaktor. Ingen av de nedenfor omtalte internasjonale tekstene er gjennomført til norsk lov ved en egen gjennomføringsakt, men Norge har likevel på ulike måter forpliktet seg til å forholde seg til dem. Det sentrale rettskildespørsmålet blir derfor hvilken vekt de slutninger man kan trekke fra de internasjonale tekstene har. Spørsmålet kommer på spissen når de relevante slutningene peker i en annen retning enn slutninger fra andre nasjonale rettskilder. Jeg skal derfor redegjøre for hvilken relative rettskildevekt de internasjonale tekstene har.¹¹⁶

114. Eckhoff, Torstein: *Rettskilde lære*, 1997 s 281.

115. Eckhoff, Torstein: *Rettskilde lære*, 1997 s 282 og 295 flg. I Norge brukes det to forskjellige fremgangsmåter for innlemming av internasjonale tekster. Tekstene kan enten gjøres til norsk rett ved at det henvises til dem, såkalt "inkorporasjon" eller ved at teksten gjengis i norsk språkdrakt, såkalt "transformasjon". Eckhoff henviser til NOU 1972: 16 og i St. meld. nr. 77 (1974-75) for nærmere om innlemmelse av konvensjoner i norsk rett.

4.2 OECD's retningslinjer fra 1980 ¹¹⁷

4.2.1 Retningslinjenes innhold

I 1980 utga OECD's retningslinjer for beskyttelse av personvernet og internasjonal dataflyt over landegrensene, "Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data", heretter kalt retningslinjene. Teksten er ikke en konvensjon, men en felles retningslinje for å oppnå ensartet nasjonal lovgivning på personvernrettens område innenfor OECD-landene. Retningslinjene fastsetter derfor visse minimumsstandards for beskyttelsen av personvernet som skal gjennomføres i den nasjonale lovgivningen i OECD-landene, jf. overskriften til retningslinjenes del to "Basic principles of national application". I fortalen til retningslinjene blir dette sagt slik:

*"They represent a consensus on basic principles which can be built into existing national law..."*¹¹⁸

Et sentralt fellestrekk ved flere av de fastsatte prinsippene er at de tar utgangspunkt i at personopplysninger bare kan innsamles og registreres til nærmere angitte formål og at dette formålet har en sentral funksjon for den rettslige reguleringen av informasjonsbehandlingen. Det sentrale prinsippet her er det som på norsk kan kalles for et "formålsspesifiseringsprinsipp", jf. Guidelines Part Two, paragraph 9, "Purpose Specification Principle".¹¹⁹

116. Poenget er at avveining og harmonisering av rettskildefaktorer er en prosess hvor de enkelte elementene inngår i relasjoner til hverandre. Hvilken rettskildevikt internasjonale tekster har, blir først og fremst relevant når de må avveies mot andre rettskildefaktorer, her blir det i tilfelle først og fremst en avveining mellom personregisterloven med forskrifter og de internasjonale tekstene. Se Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 28.

117. OECD er forkortelsen for en sammenslutning av verdens ledende industrinasjoner som innledet et samarbeid gjennom OECD-konvensjonen i 1960. Formålet med samarbeidet er å skape best mulig grunnlag for økonomisk vekst, herunder sysselsetting, økt levestandard, økonomisk stabilitet både nasjonalt og for verdensøkonomien samt arbeide for en internasjonal samhandel basert på visse grunnleggende og ikke-diskriminerende retningslinjer. Norge ratifiserte konvensjonen 30.09.1961.

118. Se forarbeidene til OECD's retningslinjer under "Preface", 3 avsnitt. Begrepene "prinsipp" i retningslinjene betegner altså visse retningslinjer og minimumsnormer som skal innarbeides i nasjonal lovgivning. Bruken av ordet "Prinsipp" må ikke her forveksles med betydningen "vage ulovfestede normer som igjen kan sammenlignes med vanlige rettsregler".

"The purposes for which personal data are collected should be specified not later than the time of data collection and the subsequent use limited to the fulfilment of those purposes or such others as are not incompatible with those purposes and are specified on each occasion of change of purpose."

Paragraf 9 fastsetter at personopplysninger bare kan innsamles og registreres til nærmere angitte formål og må ikke brukes til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet for. Formålsangivelsen må angis senest på registreringstidspunktet. Samtidig åpnes det for at opplysningene kan brukes til andre formål såfremt disse ikke er uforenlige med det opprinnelige formålet, jf. "not incompatible with".¹²⁰

I forarbeidene til retningslinjene blir det presisert at "formålsspesifiseringsprinsippet" nettopp må ses i sammenheng med prinsippet i paragraf 7 og 10.¹²¹ Henholdsvis "prinsippet om god datakvalitet" og "prinsippet om å begrense bruken av tilgjengelige personopplysninger". Begge prinsippene forutsetter nemlig at tilgjengelige opplysninger er registrert for et nærmere bestemt behandlingsformål.

I forhold til prinsippet om god datakvalitet blir den opprinnelige formålsangivelsen brukt som utgangspunkt for å sikre god datakvalitet, jf. Guidelines paragraf 8, "Dataprinciple":

"Personal data should be relevant to the purposes for which they are to be used, and, to the extent necessary for those purposes should be accurate, complete and kept up-to-date."

119. "Purpose Specification Principle" i paragraf 9 må ikke blandes sammen med "Purpose Limitation Principle", formålsbestemthetsprinsippet. Forskjellen mellom disse to prinsippene er som sagt at de regulerer forskjellige stadier i informasjonsbehandlingen. Det første prinsippet stiller krav til registreringsstadiet (at personopplysninger bare kan innsamles og registreres til nærmere angitte formål) mens det sistnevnte prinsippet regulerer stadiet når opplysningene er blitt tilgjengelige og skal brukes. Likheten mellom de to prinsippene er at begge forutsetter at personopplysninger blir registrert til nærmere angitte formål.

120. Svenkerud, Herbert: Cappelens store Engelsk-Norsk ordbok, 1988. "not incompatible with" oversettes til "ikke uforenlig med" på norsk.

121. Forarbeidene til OECD's retningslinjer i Explanatory Memorandum pkt. 54.

Paragrafen sier med andre ord at det opprinnelige formålet for innsamlingen og registreringen av opplysningene igjen danner grunnlaget for å vurdere hvorvidt de samme opplysningene har god nok datakvalitet i forhold til det ønskede bruksformålet. I forarbeidene til retningslinjene nevnes det som eksempel at opplysninger om ulike meninger og vurderinger lett kan føre til uriktige konklusjoner dersom de brukes til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet og registrert for.¹²² For eksempel at arbeidsgiver rutinemessig registrerer når arbeidstaker er på arbeidsplassen i tilfelle brann og i ettertid bruker de samme opplysningene for å kartlegge hvem som kommer for sent til jobben. Dette utgjør igjen grunnlaget for å vurdere muligheten for internt opprykk. Arbeidsgiver vet ikke at grunnen til at Olsen har så mye fravær skyldes forsinkelser på Østfoldbanen og ikke Olsens latskap.

Det opprinnelige behandlingsformålet for de tilgjengelige personopplysningene er også det sentrale utgangspunktet for å begrense bruken av de samme opplysningene, jf. Guidelines, Paragraph 10, "Use Limitation Principle":

"Personal data should not be disclosed, made available or otherwise used for purposes other than those specified in accordance with Paragraph 9

except:

a) with the consent of the data subject; or

b) by the authority of law."

Det gjøres unntak for tilfellene hvor den registrerte samtykker eller hvor den ønskede bruken har hjemmel i lov. Samtidig viser paragraf 10 til paragraf 9 som åpner for at opplysningene også kan brukes til andre formål så lenge disse ikke er uforenlige med det opprinnelige behandlingsformålet, jf. "...not incompatible with...". Med andre ord et slags "tredje unntak" fra paragraf 10, 1 ledd. I forarbeidene blir det fremhevet at mer dataflyt øker risikoen for bruk av tilgjengelige opplysninger til uventede og uønskede formål og at personlige opplysninger dermed blir gjort kjent for andre.¹²³ Mulighetene for økt dataflyt gjør det også vanskeligere å kontrollere hva opplysningene blir brukt til. Ved å bestemme at tilgjengelige

122. Forarbeidene til OECD's retningslinjer i Explanatory Memorandum pkt. 53.

123. Forarbeidene til OECD's retningslinjer i Explanatory Memorandum pkt. 55.

personopplysninger i utgangspunktet bare kan brukes til sitt opprinnelige behandlingsformål, begrenses også risikoen for mulige personvern-krenkelser.

Etter å ha gjennomgått OECD sin retningslinjer er det tydelig at formålbestemmelser anses for å være et egnet virkemiddel for å etablere tilfredsstillende beskyttelse av individets interesse i diskresjon, åpenhet og forutberegnelighet samt datakvalitet og redusert kontroll og overvåkning innen OECD-landene. Formålets betydning i forhold til bruk av tilgjengelige personopplysninger er i ettertid blitt formulert som "formålsbestemthetsprinsippet", "the fundamental purpose limitation principle".¹²⁴

4.2.2 Retningslinjenes rettskildevikt

Når det gjelder retningslinjenes rettskildemessige betydning i forhold til norsk personvernrett er utgangspunktet at teksten ikke er en konvensjon, men generelle retningslinjer og minimumsnormer for utformingen av nasjonal personvernlovgivning. Teksten er verken ratifisert eller innlemmet i norsk rett. Det klare utgangspunktet må derfor være at norske borgere ikke kan utlede noen rettigheter eller pålegges forpliktelser i kraft av retningslinjene. Samtidig har Norge gjennom sitt medlemskap i OECD forpliktet seg til å arbeide for å nå organisasjonens uttalte formål. Ensartede grunnleggende personvernprinsipper i nasjonal lovgivning kan trolig forankres i OECD sine formål hvilket igjen kan tale for at Norge har en viss forpliktelse overfor de andre medlemslandene til å legge vekt på retningslinjene ved utformingen av nasjonal rett.¹²⁵

124. Blume, Peter: Formålsbestedethedsprinsippet i databeskyttelsesretten, 1995 s 110 flg.

125. Etter min mening er spørsmålet om retningslinjenes rettskildevikt ikke så aktuelt siden disse er blitt videreført i Europarådskonvensjonen som Norge har ratifisert. Etter min mening er det derfor mer interessant å se nærmere på rettskildevikten av konvensjonen

4.3 *Europarådskonvensjonen fra 1981* ¹²⁶

4.3.1 Konvensjonens innhold

Europarådet vedtok den 28. januar 1981 konvensjonen om personvern i forbindelse med automatisert informasjonsbehandling av personopplysninger, "Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data", heretter kalt konvensjonen. Konvensjonen er nærmere kommentert av Europarådet i "Explanatory report on the convention for the Protection of...", heretter omtalt som forarbeidene til konvensjonen. Konvensjonen ble ratifisert av Norge uten forbehold 20. januar 1984 idet personregisterloven ble antatt å oppfylle konvensjonens krav.

I forarbeidene til konvensjonen blir det presisert at formålet med denne er å styrke personvernet gjennom lovgivningen. Begrunnelsen er at moderne informasjonsteknologi dramatisk øker mulighetene for å behandle store mengder personopplysninger på en rimelig og effektiv måte. Personvernet blir derfor satt under et stadig økende press og lovreguleringen av informasjonsbehandlingen må ta høyde for den teknologiske utviklingen.¹²⁷ Konvensjonen ble til dels utarbeidet i nært samarbeid med OECD og de retningslinjene som hadde blitt vedtatt året før.¹²⁸ I hvilken grad OECD sine retningslinjer videreføres i konvensjonen vil fremgå av fremstillingen nedenfor.

I konvensjonens kapittel 2 blir visse grunnleggende personvernprinsipper fastsatt. Prinsippene utgjør til sammen et minimumskrav til nasjonal lovgivning for å oppnå tilfredsstillende beskyttelse av personvernet. Konvensjonen stiller derimot ikke krav til hvilke metoder det enkelte land skal bruke for å oppfylle konvensjonens krav.¹²⁹

126. Europarådet ble grunnlagt som organisasjon ved traktaten "Statute of the Council of Europe". Norge ratifiserte 03.08.1949. Europarådets formål er å skape et tettere samarbeid mellom de europeiske medlemsland basert på felles europeiske idealer mv, se nærmere traktatens artikkel I. Europarådet må ikke forveksles med det Europeiske Råd som er et politisk toppforum i EU.

127. Se forarbeidene til Europarådskonvensjonen under Explanatory report pkt. 1.

128. Se forarbeidene til Europarådskonvensjonen under Explanatory report pkt. 14.

129. Se forarbeidene til Europarådskonvensjonen under Explanatory report pkt. 20.

I konvensjonens kapittel 2, artikkel 5, 1 ledd bokstav b, blir det fastslått at personopplysninger ikke kan brukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet for innsamlingen og registreringen:

"Personal data undergoing automatic processing shall be:

a. [...]

b. stored for specified and legitimate purposes and not used in a way incompatible with those purposes; ..."

Bestemmelsen viderefører prinsippet i OECD sine retningslinjer i artikkel 9 og 10 om at personopplysninger bare kan innsamles og registreres til nærmere angitte formål og at disse formål begrenser eksisterende og senere bruk av de samme opplysningene. Konvensjonen åpner også for at tilgjengelige opplysninger kan brukes til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet og registrert for så lenge disse ikke er uforenlige med det opprinnelige formål, jf. "not incompatible with".¹³⁰

Etter konvensjonens artikkel 9, nr. 2 er det adgang til å fravike prinsippet ved lov, men bare når dette er nødvendig for å "beskytte statens sikkerhet, offentlig sikkerhet, statens økonomiske interesser eller for å bekjempe straffbare forhold" samt "beskytte den registrerte eller andres frihetsrettigheter og andre rettigheter". Konvensjonen viderefører dermed ikke OECD sine retningslinjer som åpnet for at også den registrerte selv kunne samtykke til uforenlig bruk av personopplysninger, jf. retningslinjenes artikkel 10, bokstav a.¹³¹ Dette innebærer at konvensjonen fastsetter et "strengere formålsbestemthetsprinsipp" enn retningslinjene til OECD.

Det kan kanskje stilles spørsmål ved konvensjonens plassering av "formålsbestemthetsprinsippet" i artikkel 5 som bærer overskriften "Quality of data". Selv om det er en nær sammenheng mellom formålsbestemthet og datakvalitet, kunne vel "formålsbestemthetsprinsippet" med fordel ha blitt fremhevet bedre rent systematisk. Poenget er uansett at konvensjonen viderefører OECD sine retningslinjer om at det opprinnelige behandlingsformålet for tilgjengelige personopplysninger også innebærer en begrensning av hva de senere kan brukes til. Formålet med innsamlingen og registreringen som begrensningsfaktor for bruken, anses derfor egnet til å

130. Jeg kommer nærmere inn på tolkningen av dette begrepet i forbindelse med min redegjørelse av lovforslagets § 8 i NOU 1997: 19 i kapittel 5.4.1.

131. Nærmere om retten til å samtykke til personkrenkelser i kapittel 5.4.3.

ivareta individets interesse i diskresjon, åpenhet og forutberegnelighet, datakvalitet og redusert kontroll og overvåkning også i konvensjonen.

4.3.2 Konvensjonens rettskildevekt

Når det gjelder spørsmålet om konvensjonens rettskildevekt, er utgangspunktet som nevnt at den er ratifisert av Norge, men ikke innlemmet til norsk lov verken ved inkorporasjon eller transformasjon. Dette ble begrunnet med at Justisdepartementet mente at konvensjonen i sitt innhold i stor grad samsvarte med personregisterloven.¹³² Konvensjonen ble derfor ratifisert uten Stortingets samtykke 4. november 1983.¹³³ Formelt sett innebærer manglende innlemming av konvensjonen gjennom en intern rettsakt at norske borgere ikke kan utlede rettigheter eller plikter fra konvensjonen som kan påberopes for nasjonale domstoler. Spørsmålet blir imidlertid om dette utgangspunktet må modifiseres noe som følge av det ulovfestede presumsjonsprinsippet.¹³⁴

I den grad norsk personvernrett ikke regulerer den aktuelle problemstillingen som tas opp i konvensjonen, vil det ikke foreligge noen motstrid og utgangspunktet vil være at norsk rett presumeres å stemme med konvensjonen, siden Norge har påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å oppfylle den. Utgangspunktet gjelder såfremt konvensjonen ikke kommer i konflikt med det ulovfestede legalitetsprinsippet.¹³⁵ Tilsvarende presumsjon vil trolig også gjelde dersom det kan konstateres at motstriden er ubevisst fra lovgivers side og uønsket.¹³⁶ I tilsvarende tilfeller har domstolene flere ganger tolket nasjonal lov innskrenkende for å unngå motstrid. Rettskildespørsmålet kommer trolig først på spissen dersom det konstateres klar motstrid mellom konvensjonen og nasjonal rett.

132. Brev fra Justisdepartementet av 26.05.83. Justisdepartementet antok at ratifikasjonen ikke krevet lovendring. Ratifikasjonen kunne heller ikke sies å være en sak av "særlig viktighet" etter Grunnloven § 26.

133. Foredrag til Kgl. Res. 20.02.81 og foredrag til statsråd 04.11.83.

134. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 297. Presumsjonsprinsippet innebærer at nasjonal rett presumeres å stemme med folkeretten. Norge har gjennom ratifiseringen forpliktet seg folkerettslig til å gjennomføre Europarådskonvensjonen.

135. Legalitetsprinsippet innebærer at myndighetene ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettsfære uten hjemmel i formel lov. I praksis innebærer derfor legalitetsprinsippet en sikkerhetsventil for de tilfeller der folkerettslige forpliktelser innebærer et utvidet inngrep i forhold til nasjonal lovgivning i norske borgeres rettsfære. Se nærmere Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 307 flg.

136. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 311.

Etter mitt skjønn vil det neppe kunne oppstå noen direkte motstrid mellom konvensjonens artikkel 5, 1 ledd, bokstav b, og nasjonal personvernlovgivning. Som jeg har redegjort for i kapittel 3, har Datatilsynet kompetanse til å bestemme gjennom sine konsesjonsvilkår at de konsesjonspliktige opplysningene ikke kan bruke til andre formål enn det de ble innsamlet for, jf. personregisterloven §§ 10 og 11 og forskriftene for de konsesjonsfritatte personregistrene inneholder en generell formålsbestemmelse i § 3-1. Følgelig må konvensjonens minimumskrav anses for ivarettatt i nasjonal lovgivning og spørsmålet om konvensjonens rettskildevikt i tilfelle motstrid blir etter min mening derfor temmelig hypotetisk. Jeg forutsetter derfor for den videre drøftelsen at det er motstrid mellom konvensjonens artikkel 5, 1 ledd, bokstav b) og nasjonal lovgivning.

Regjeringens forutsetninger om at konvensjonen i "*...stor grad samsvarer med gjeldende norsk lovgivning...*" taler for at det gjelder et forsterket presumsjonspripp i forhold til konvensjonen. Regjeringen forutsatte jo at konvensjonen ikke innebar noen større endringer i forhold til den nasjonale lovgivningen, selv om de tok forbehold for mindre avvik, jf. "*...stor grad...*". Dersom det i ettertid likevel skulle konstateres klar tolkningsmotstrid mellom konvensjonen og nasjonal lovgivning, må denne trolig bedømmes som ubevisst eller uønsket på bakgrunn av omstendighetene rundt ratifikasjonen. I teorien er det antatt at i slike tilfeller bør domstolene velge den folkerettslige norm fremfor den nasjonale.¹³⁷

På bakgrunn av Høyesteretts uttalelse i Rt 1997 s 580 kan det imidlertid diskuteres om presumsjonsprinsippet er blitt svekket i norsk rett. Høyesterett uttalte her uttrykkelig at ved tilfelle av motstrid mellom folkerettslig forpliktelse og norsk rett, vil utgangspunktet være at intern rett går foran.

Saken gjaldt hvorvidt Regjeringen lovlig vedtok en provisorisk anordning den 1. juli 1994 som nedla streikeforbud for å få slutt på en arbeidskonflikt på oljeinstallasjonene i Nordsjøen. Fellessammenslutningen (OFS) anla sak mot staten og hevdet subsidiært at anordningen var ugyldig fordi den var i strid med Norges folkerettslige forpliktelser i ILO-konvensjonen, FN-konvensjonen, EMK og den europeiske sosialpakt. Høyesterett kom enstemmig til at det ikke forelå noen motstrid, men fant det likevel nødvendig å uttale at ved en eventuelt klar motstrid mellom folkerettslige forpliktelser og norsk rett, ville utgangspunktet måtte være at intern rett hadde forrang.

137. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 311 og Smith, Carsten: Tfr 1962 s 199-200.

Denne avgjørelsen innebærer at konvensjonen vil måtte vike tilbake for nasjonal rett dersom det konstateres klar motstrid mellom de to. Det innebærer i praksis at presumsjonsprinsippet "rettskildeværdi" reduseres. Uttalelsen er imidlertid et obiter dictum, en uttalelse som ikke er nødvendig for å løse saken. Slike uttalelser antas ikke å ha samme "prejudikatsverdi" som uttalelser som er nødvendige for å begrunne resultatet. Dette svekker rettskildevekten av uttalelsen. I tillegg er det trolig grunnlag for å hevde at Høyesteretts uttalelse er temmelig kasuistisk. Som Jan Helgesen poengterer var de krenkede menneskerettighetene ikke "...en sentral sivil og politisk rettighet, men en sosial, økonomisk og kulturell rettighet." Og at det er diskutabelt hvorvidt disse to kategoriene av rettigheter er likestilte eller ikke.¹³⁸ Det kan derfor være grunn til å begrense uttalelsens rettskildeværdi til å gjelde sistnevnte gruppe. Personvern faller trolig innenfor den første gruppen. I ettertid har imidlertid Høyesterett avsagt en kjennelse 4. juni 1997, hvor det var klar motstrid mellom folkeretten og norsk rett og hvor folkeretten gikk foran nasjonal rett. Saken gjaldt en advokat som var ilagt rettergangsbot av herredetsretten uten at han hadde fått anledning til å uttale seg om forholdet, jf. domstolsloven § 215, 1 ledd, men i strid med EMK artikkel 6, nr. 1 og nr. 3. Kjennelsen indikerer kanskje at Høyesterett har valgt å tone ned uttalelsene som ble gitt i Rt 1997 s 580 hvilket igjen kan tyde på at presumsjonsprinsippet rettskildemessige betydning igjen er blitt noe styrket igjen.

4.3.3 Rekommandasjonene til konvensjonen

Konvensjonen er siden "utfylt" med 11 rekommandasjoner som angir nærmere retningslinjer for behandling av personopplysninger på ulike spesifikke samfunnsområder, for eksempel innenfor politisektoren, vitenskapelig forskning og statistikk og ansettelsesforhold.¹³⁹ Det vil føre for langt å gjengi formålsbestemmelsene i samtlige rekommandasjoner i denne avhandlingen. Det kan imidlertid konstateres at formålsbestemmelsen i konvensjonens artikkel 5, 1 ledd bokstav b er videreført og innarbeidet i samtlige senere rekommandasjoner. Dette bidrar til å styrke vekten av at nasjonal lovgivning bør begrense bruken av tilgjengelige personopplysninger til nærmere angitte formål.

Den språklige utformingen av de enkelte formålsbestemmelsene i rekommandasjonene er ikke identiske, men de har det til felles at lovlig bruk av personopplysninger begrenses til de formål som utgjør grunnlaget for registreringen og lagringen av informasjonen. For eksempel Recom-

138. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 317.

139. De to nyeste rekommandasjonene, No. R (97) 18 - On the protection of personal data collected and processed for statistical purposes og No. R (97) 5 - On the protection of medical data, erstatter henholdsvis de eldre rekommandasjonene No. R (83) 10 og No. R. (81) 1.

mendation No. R (1989) 2-The protection of personal data used for employment purposes:

"6.1 Personal data collected for employment purposes should only be used by employers for such purposes."

Rekommandasjonene er imidlertid ikke ratifisert og er derfor ikke forpliktende for Norge. Det bør imidlertid legges vekt på at rekommandasjonene bygger på konvensjonen som Norge gjennom sin ratifikasjon, folkerettslig har forpliktet seg til å gjennomføre. Hensynet til ensartet nasjonal personvernlovgivning taler for at rekommandasjonen også blir tillagt vekt nasjonalt.¹⁴⁰ Politisk vil nok rekommandasjonene uansett være viktige signaler for nasjonal lovgivning.

4.4 Direktiv 95/46/EF – EU sitt personverndirektiv

4.4.1 Direktivets innhold

Det politiske toppforum i EU, Europarådet, vedtok 24. juli 1995 direktivet "Om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger", heretter kalt direktivet. Direktivets siktemål er å etablere felles reguleringsprinsipper og et ensartet personvern i hele EU-området.¹⁴¹ Norge er forpliktet til å implementere direktivet i norsk rett som følge av EØS-avtalen, innen 24. oktober 1998, jf. direktivets artikkel 32. Dette har ennå ikke blitt gjennomført. For tiden gjøres det forberedelser i EØS-komiteen om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen og Justisdepartementet arbeider med en Ot.prp. Direktivet er nærmere kommentert i NOU 1997:19, hvor det fremmes forslag til ny nasjonal personvernlovgivning.

140. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 294 flg. og kommentarer og vurderinger av rekommandasjonene i Grønn, Tove: Europarådets konvensjon og rekommandasjoner vedrørende personvern, 1992 s 42.

141. I NOU 1997:19, s 38 nevnes det tre begrunnelser for direktivet. For det første de markedsmessige interessene bak uniforme personvernregler, de forvaltningsmessige interessene i at personopplysninger kan flyte uhindret slik at felles forvaltningsordninger skal kunne etableres og den idealistiske begrunnelsen idet personvern ses på som en grunnleggende rettighet.

Direktivet bygger på prinsippene i Europarådskonvensjonen fra 1981 som igjen viderefører til en viss grad OECD sine retningslinjer fra 1980.¹⁴² I direktivets artikkel 6, nr 1, bokstav b) under overskriften "Principles relating to data quality" videreføres "formålsbestemthetsprinsippet" fra konvensjonens artikkel 5, 1 ledd, bokstav b):

"Member States shall provide that personal data must be:

(a) [...]

(b) collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a way incompatible with those purposes. Further processing of data for historical, statistical or scientific purposes shall not be considered as incompatible provided that Member States provide appropriate safeguards;..."¹⁴³

Det følger av ordlyden i bestemmelsen at personopplysninger bare kan innsamles til nærmere uttrykkelig angitte formål og at disse formål også begrenser hva opplysningene senere kan brukes til. På samme måte som i konvensjonen og OECD sine retningslinjer, kan opplysningene brukes til andre formål enn det de opprinnelige ble innsamlet og registrert for såfremt disse ikke er "uforenlige" med det opprinnelige formålet, jf. direktivets artikkel 6 "incompatible with".

Direktivets ordlyd er også noe endret i forhold til ordlyden i konvensjonen. Direktivet bruker begrepene "collected" (innsamlet) og "processed" (behandlet) isteden for konvensjonens "stored" (lagret) og "used" (brukt). I tillegg er det presisert at opplysningene bare kan innsamles til "uttrykkelige" formål, jf. "explicit". Ut fra en alminnelig språklig forståelse innebærer disse endringene trolig at "formålsbestemthetsprinsippet" har fått et noe videre virkeområde enn det har i konvensjonen. Begrepene "innsamlet" og "behandlet" omfatter trolig en større del av informasjonsbehandlingsprosessen enn begrepene "lagret" og "brukes". I tillegg er kravet til at

¹⁴². NOU 1997: 19 s 38.

¹⁴³. Et særtrekk ved EF-retten er dens flerspråklighet. Alle medlemslandenes offisielle språk er formelt sett like gyldige når direktivene skal tolkes av EF-domstolen. Følgelig eksisterer direktivet også med dansk språkdrakt hvilket trolig er det nærmeste vi kommer en norsk oversettelse. Jeg har likevel valgt å ta utgangspunkt i den engelske versjonen fordi dette er det språket som de andre omtalte internasjonale tekstene er presentert i. Dermed blir forhåpentligvis språklige endringer og nyanser mellom de ulike tekstene også mer synlig. Se Sejersted mfl: EØS-rett, 1995 s 19 flg.

opplysningene bare kan innsamles til nærmere angitte formål blitt ytterligere presisert i forhold til det formålsspesifiseringsprinsippet som første gang ble lansert i OECD sine retningslinjer paragraf 9.

I tillegg bestemmer direktivet at senere behandling av personopplysninger til historiske, statistiske eller vitenskapelige formål ikke anses å være uforenlig med det opprinnelige formålet, forutsatt at medlemsstatene gir de fornødne garantier. Direktivet presiserer dermed at disse praktisk viktige bruksområder for tilgjengelige opplysninger normalt ikke anses uforenlige med det opprinnelige formålet for innsamlingen av opplysningene.¹⁴⁴ Hva som ligger i kravet til at medlemsstatene må avgi de nødvendige garantier er etter min mening ikke helt klart. Trolig må direktivet forstås slik at det enkelte medlemsland må sikre at slik bruk ikke krenker andre personverninteresser. For eksempel kan det tenkes krevet i medhold av direktivet, at nasjonal lovgivning må bestemme at bruk av tilgjengelige personopplysninger til de unntatte formål må anonymiseres.

I direktivets artikkel 13, nr 1, bokstav a-g, åpnes det for at medlemsstatene kan gjøre lovfestede unntak for nærmere angitte formål. Denne bestemmelsen bygger på Europarådkonvensjonens artikkel 9, men presiserer og utvider mulighetene for å gjøre lovfestede unntak fra "formålsbestemthetsprinsippet" i forhold til konvensjonen. Det kan gjøres unntak ved lov av hensyn til statens sikkerhet, forsvaret og den offentlige sikkerhet samt forebyggelse, etterforskning og rettslig forfølgning i straffesaker eller i forbindelse med brudd på etiske regler innenfor lovregulert næringsvirksomhet. Videre kan det gjøres unntak av hensyn til vesentlige økonomiske eller finansielle interesser hos medlemsstaten eller EU for øvrig. I tillegg kan det gjøres unntak av hensyn til kontroll-, tilsyns- eller reguleringsoppgaver, selv av midlertidig karakter, som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse i forbindelse med offentlig sikkerhet og forebyggelse m.v. av kriminalitet og brudd på etiske regler innenfor lovregulert næringsvirksomhet. Det kan også gjøres unntak for å beskytte den registrertes interesser eller andres rettigheter og frihetsinteresser. Jeg kommer ikke til å gå nærmere inn på rekkevidden av disse unntakene her.

¹⁴⁴ Jeg kommer nærmere inn på hva som ligger i uforenlighetsvilkåret i forbindelse med redegjørelsen for lovforslagets § 8 i NOU 1997: 19 i kapittel 5.4.1.

4.4.2 Direktivets rettskildevikt

Når det gjelder direktivets rettskildemessige betydning, er hovedregelen at ikke-gjennomførte direktiver ikke kan ha direkte virkning i norsk rett.¹⁴⁵ Det innebærer at det ikke kan utledes rettigheter og plikter fra direktivet som norske borgere kan påberope for nasjonale domstoler.¹⁴⁶ Dersom det oppstår tolkningsmotstrid mellom direktivet og nasjonal personvernlovgivning, har derfor direktivet i utgangspunktet ingen rettskildevikt i Norge.¹⁴⁷

I dette utgangspunktet må det gjøres visse modifikasjoner. Som følge av EØS-avtalens folkerettslige karakter, er det mye som taler for at det ulovfestede presumsjonsprinsippet gjør seg gjeldende for direktivet. I tillegg har Norge en lojalitetsplikt overfor de andre EØS-landene til å bidra til at EØS-avtalen blir gjennomført, jf. EØS-avtalens art. 3. Dette taler trolig for at det gjelder et forsterket presumsjonsprinsipp for ikke-gjennomførte direktiver som er en del av EØS-avtalen.¹⁴⁸ For personverndirektivet vil det imidlertid måtte legges vekt på at denne ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Formelt sett innebærer det at Norge ikke er folkerettslig forpliktet og dette svekker betydningen av presumsjonsprinsippet. I tillegg kan uttalelsene i Rt. 1997 s 580 som jeg har referert til i kapittel 4.3.1, tyde på at presumsjonsprinsippet ikke lenger har samme vekt som det tidligere har vært antatt i praksis og teori.

Et annet forhold som kan tale for at direktivet likevel skal tillegges en viss rettskildevikt er det ulovfestede prinsippet om direktivkonform lovtolkning som er utviklet innenfor EF-retten. Prinsippet innebærer at nasjonale domstoler så vidt mulig plikter å tolke nasjonal rett i overensstemmelse med ikke-gjennomførte direktiver.¹⁴⁹ Det presiseres at EF's rettskildeprin-

145. Sejersted, m.fl.: EØS-rett, 1995 s 144. Dette utgangspunktet følger av EØS-avtalens folkerettslige karakter og av avtalens artikkel 7.

146. At Norge ikke har oppfylt implementeringsfristen for direktivet vil folkerettslig være et traktatbrudd som Norge kan dømmes for av EFTA-domstolen, men det forutsetter at direktivet er blitt innlemmet i EØS-avtalen. Sejersted m.fl.: EØS-rett, 1995 s 143.

147. På samme måte som jeg har antydnet for rettskildevikten av konvensjonen, vil det neppe være sannsynlig at det skulle oppstå noen motstrid mellom direktivets formålsbestemmelse i artikkel 6, nr. 1, bokstav (b) og nasjonal personvernlovgivning. Spørsmålet om direktivets rettskildevikt her blir derfor etter min mening temmelig hypotetisk. Jeg forutsetter derfor at det oppstår motstrid mellom direktivet og nasjonal rett.

148. Sejersted m. fl: EØS-rett, 1995 s 144.

149. Læren er utviklet innenfor EF-domstolen og ble fastslått første gang i *Marleasing-saken*, sak C-106/89. Sejersted m.fl.: EØS-rett, 1995 s 144.

sipper ikke uten videre kan gøres gjeldende overfor EØS-stater. Det er imidlertid blitt hevdet at det kan utledes av EØS-avtalen artikkel 3 en liknende plikt for norske domstoler til å tolke nasjonal rett i overensstemmelse med ikke-gjennomførte direktiver.¹⁵⁰

Prinsippet om direktivkonform lovtolkning legger vekt på hvor langt den enkelte stat har kommet i prosessen med å innlemme det aktuelle direktivet. Desto nærmere en kommer vedtagelsestidspunktet for gjennomføringssaken av direktivet i nasjonal rett, desto større vekt bør det legges på direktivet som rettskilde. For Norge innebærer trolig dette at så lenge EØS-komiteen ikke har innlemmet direktivet i EØS-avtalen, bør det vises varsomhet med å legge for stor vekt på direktivet også ut fra læren om direktivkonform lovtolkning, jf. EØS-avtalen artikkel 3.

Selv om direktivet trolig har liten rettskildevikt på det nåværende tidspunkt, har Datatilsynets styre allerede rukket å bruke direktivet som rettskilde i forbindelse med klagebehandling av et enkeltvedtak. Saken gjelder en klage fra Norske Kredittopplysningsbyråers Forening på Datatilsynets avslag om registrering av opplysninger fra Det sentrale Motorvognregisteret til bruk i kredittopplysningsvirksomhet.¹⁵¹

I klagebehandlingen kom Datatilsynets styre til at registrering av eierskap av motorvogn i forbindelse med kredittopplysningsvirksomhet, var saklig begrunnet, jf. personregisterloven § 6. Derimot kom styrets flertall (6-1) til at registreringen ville volde problemer for den registrerte som ikke kunne oppveies ved å sette tilfredsstillende vilkår for lagring og bruk av disse opplysningene i kredittopplysningsvirksomhet, jf. personregisterloven §§ 10 og 11. Subsidiært under forutsetningen av at Justisdepartementet likevel skulle komme til at disse opplysningene kan benyttes i kredittopplysningsvirksomhet, hevder Datatilsynet at Motorvognregisteret ikke kan benyttes som kilde. Dette blir til dels begrunnet med at formålet for opprettelsen av Motorvognregisteret er til hinder for slik bruk av registeret:

150. Sejersted m.fl.: EØS-rett, 1995 s 144.

151. Datatilsynets vedtak med saksref. 96/1324-22, 15.09.98. Saken er ferdigbehandlet av styret i Datatilsynet som opprettholdt det opprinnelige vedtaket om avslag på konsesjon. Klagen er derfor oversendt Justisdepartementet som er klageinstans for Datatilsynets enkeltvedtak, jf. forvaltningslovens § 33. Justisdepartementet har i skrivende stund (21.12.98) ennå ikke fattet noe vedtak i saken. Justisdepartementet stadfestet Datatilsynets vedtak 29.12.98 i sak med referansenr 98/6728 A-AP MBH/grm. Siden departementet kom til at det ikke var adgang for kredittopplysningsbyråene å registrere opplysninger om eierskap i motorvogn, ble det heller ikke tatt stilling til det subsidiære spørsmålet som hadde størst interesse for avhandlingens tema, nemlig om Motorvognregisteret kunne brukes som kilde for en slik registrering.

"Prinsippet om at opplysninger innsamles til et formål som hovedregel ikke skal benyttes til andre formål, med mindre den registrerte samtykker, følger også av Europaparlamentets og rådets personverndirektiv, direktiv 95/46/EF, samt av utkastet til ny personopplysningslov § 8 (NOU 1997:17). Datatilsynet ser det som meget uheldig å fravike et så grunnleggende prinsipp i denne saken."

I tillegg ble det vist til Justisdepartementets vedtak av 26.11.93 som gjaldt kommersiell bruk av opplysninger fra Landbruksregisteret og til St. meld. nr. 43 (1990-91).¹⁵²

Datatilsynet bruker formålsbestemmelsen i direktivet og lovforslaget til støtte for sin argumentasjon for at Motorvognregisteret ikke kan brukes til kommersielle formål innen kredittopplysningsvirksomhet.¹⁵³ Det er imidlertid vanskelig å anslå hvilken betydning Datatilsynets vektlegging av direktivet får så lenge Justisdepartementet ikke har behandlet klagen ferdig. I de klagesakene som jeg har referert i kapittel 3.3.1, har imidlertid departementet stort sett fulgt opp Datatilsynets linje og begrenset slik bruk. Departementet har lagt vekt på at kommersiell bruk av opplysninger fra offentlige registre av ren forvaltningsmessig karakter, vil ligge utenfor registerets opprinnelige formål.

152. Justisdepartementets vedtak er referert på s 22 flg.

153. Jeg kommer nærmere tilbake til sakens betydning for lovforslaget i NOU 1997:19 under kapittel 5.5.

5. NOU 1997:19, forslag til ny § 8 i personregisterloven¹⁵⁴

5.1 Innledning

27. mai 1997 avga Personregisterlovutvalget sitt forslag til ny personregisterlov, "lov om behandling av personopplysninger", heretter omtalt som lovforslaget. Utvalgets arbeid er publisert i NOU 1997: 19, "Et bedre personvern". Utvalgets mandat gikk ut på å ta opp alle sider ved den nasjonale personverlovgivningen som det mente var nødvendig å utrede og eventuelt endre. Utvalgets hovedoppgave var å oppdatere den nasjonale personverlovgivningen på bakgrunn av den teknologiske, økonomiske og administrative utviklingen på området. En viktig ramme for utvalgets arbeid var at alle forslag måtte ligge innenfor Norges internasjonale forpliktelser. Utvalget skulle herunder vurdere hvilke lovendringer en gjennomføring av EU-direktivet ville kreve i personregisterloven og annen lovgivning samt foreslå eventuelle lovendringer. Samtidig skulle eventuelle forslag til lovendringer ligge innenfor Europarådkonvensjonens rammer og tilfredsstille dens krav.¹⁵⁵

I dette kapitlet skal jeg redegjøre nærmere for hvordan bruken av tilgjengelige personopplysninger er foreslått regulert i utvalgets lovforslag. Den sentrale bestemmelsen i lovforslaget er § 8 som bestemmer at personopplysninger ikke kan brukes til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet for. Først vil jeg gi en kort presentasjon av hovedpunktene i utredningen til utvalget.

154. Etter at avhandlingen ble innlevert for sensur, har departementet kommet med et revidert lovforslag i Ot.prp. nr. 92 (1998-99). Departementet har på bakgrunn av uttalelser fra høringsinstansene foretatt en rekke endringer og omformuleringer av de materielle reglene i det opprinnelige lovforslaget, se. I Ot. prp. nr. 92, s 62 flg. Det presiseres imidlertid at forandringene i forhold til formålsbestemmelsen i det opprinnelige forslaget først og fremst er av lovteknisk karakter og at avhandlingens kapittel 5.4 derfor vil være relevant også i forhold til det nye lovforslagets §§ 11, 8 og 9. Vilkåret om at behandlingen må være forenlig med det opprinnelige formålet er fortsatt det sentrale vurderingstema.

155. For en mer utførlig redegjørelse for utvalgets mandat, se NOU 1997:19 s 18 flg.

5.2 Generelt om lovforslaget og bruk av tilgjengelige personopplysninger

Utvalget har fremmet et lovforslag som atskiller seg på flere sentrale punkter fra personregisterloven. Utvalget fant det derfor mest hensiktsmessig å heller foreslå en helt ny lov enn å innarbeide de foreslåtte endringene i personregisterloven. Det vil føre for langt å redegjøre for alle de foreslåtte endringene her. Jeg skal derfor først og fremst redegjøre kort for de foreslåtte endringene som får betydning for adgangen til å bruke tilgjengelige personopplysninger.¹⁵⁶

Et viktig punkt i utvalgets foreslåtte endringer er at den nye loven ikke lenger skal bruke "personregister" som avgrensningskriterium for elektronisk behandling av personopplysninger. Lovforslaget skal komme til anvendelse på elektronisk "behandling" mer generelt, og på manuell behandling av personopplysninger når opplysningene skal inngå eller inngår i et personregister. Det er antatt fra utvalgets side at den nye loven dermed vil få et noe videre saklig virkeområde enn personregisterloven.¹⁵⁷ Behandlingsbegrepet er nærmere definert i lovforslagets § 2, nr 2. Behandlingsbegrepet dekker de tradisjonelle stadier i behandlingen av personopplysninger med og uten bruk av edb, og har det samme innhold som direktivets artikkel 2, bokstav b, "processing". Forslagets § 2, nr 2 er ingen uttømmende oppramsing av hva som omfattes av behandlingsbegrepet. "Bruk" av personopplysninger omfattes for eksempel typisk av behandlingsbegrepet og er uttrykkelig nevnt i direktivet. "Bruk" er imidlertid ikke tatt med i legaldefinisjonen på grunn av lovtekniske hensyn.¹⁵⁸ Lovforslaget bruker imidlertid ikke behandlingsbegrepet konsekvent. For eksempel er informasjonsplikten etter § 20 knyttet til "innsamling" av personopplysninger og rettings- og slettingsplikten etter § 25 er knyttet til "registreringen" av personopplysninger.

Et annet viktig punkt i utvalgets foreslåtte endringer er at konsesjonsplikten skal innsnevres og at det skal legges større vekt på etterfølgende kontroll med behandlingen av personopplysninger, jf. forslagets § 31. Konsesjonsplikten opprettholdes for visse typer behandling av sensitive personopplysninger, jf. forslagets § 33. Dette innebærer at dagens ordning hvor Datatilsynet kan regulere bruken av personopplysninger ved å sette

156. Hovedpunktene blir nærmere presentert i NOU 1997:19 s 11 flg.

157. NOU 1997:19 s 11.

158. NOU 1997:19 s 132.

vilkår i forbindelse med en konsesjonssøknad, jf. personregisterloven §§ 10 og 11, blir foreslått betydelig innskrenket. For de typer personopplysninger som omfattes av konsesjonsplikt etter lovforslagets § 33, vil Datatilsynet fortsatt kunne sette nærmere vilkår for informasjonsbehandlingen herunder bruken av opplysningene, jf. § 35.

En naturlig følge av at utvalget har foreslått å innskrenke konsesjonsplikten, er at det samtidig blir foreslått flere materielle regler i selve loven.¹⁵⁹ En svært sentral regel her er nettopp § 8. Behovet for materielle regler i lovforslaget kan trolig sammenliknes med hvordan de konsesjonsfritatte personregistrene er regulert i forskriftene til personregisterloven i dag. Heller ikke disse personregistrene er undergitt noen konsesjonsplikt og det er derfor behov for materielle regler i forskriften. Lovforslagets § 8 kan derfor trolig karakteriseres som motstykket til bestemmelsen i forskriftene for de konsesjonsfritatte registrene § 3-1.

5.3 Forholdet mellom § 8 og § 7 – formålsangivelsen

Lovforslagets § 8 bestemmer at personopplysninger ikke kan behandles til andre formål enn det de opprinnelig er blitt innsamlet for. Det er det opprinnelige formålet for innsamlingen som danner utgangspunktet for hva personopplysningene senere kan brukes til. Lovforslagets § 8 må derfor ses i sammenheng med § 7 som oppstiller krav om at personopplysninger bare kan "behandles til lovlige og uttrykkelig angitte formål".

Forslaget i § 7, 1 ledd innebærer et absolutt forbud mot å behandle personopplysninger til andre formål enn det de er innhentet for. Bestemmelsen er til dels en videreføring av personregisterloven § 6, 1 ledd og § 37a, 1 ledd og lovfester samtidig direktivets artikkel 6, bokstav b og konvensjonens artikkel 9. I konvensjonen er dette formulert som et "formålsspesifiseringsprinsipp". I personregisterloven § 6 stilles det ikke like uttrykkelig et krav til spesifisert formålsangivelse, men i praksis er kunnskap om formålet en nødvendig forutsetning for at Datatilsynet skal kunne vurdere relevansvilkåret i § 6. Formålet må derfor uansett alltid oppgis også i forbindelse med søknad om opprettelse av personregister etter dagens personregisterlov.¹⁶⁰

159. NOU 1997:19 s 84: "Med materielle regler menes lovbestemmelser eller forskrifter som direkte gir uttrykk for hvordan personopplysninger kan eller ikke kan brukes."

160. Se nærmere kapittel 3.2, s 17 flg.

Formålet med behandlingen av personopplysningene må angis uttrykkelig av den behandlingsansvarlige.¹⁶¹ Den behandlingsansvarlige vil naturlig nok være interessert i en mest mulig vid formålsangivelse slik at eventuelle fremtidige tilgrensende bruksområder også vil bli omfattet. Samtidig vil den registrerte være mest interessert i en snever og utvetydig formålsangivelse. Etter ordlyden i § 7, 1 ledd er det klart at det kreves en kvalifisert presisjon av formålsangivelsen, jf. "uttrykkelig angitt". I forarbeidene til bestemmelsen er det antatt at presisjonsgraden må vurderes ut fra begrunnelsen for regelen.¹⁶² Det betyr i praksis de personvernenssyn som begrunner bruken av formålsbestemthet.

Som jeg har redegjort for i kapittel 2, vil den registrertes interesse i kunnskap om informasjonsbehandlingen tale for at formålsangivelsen er så presis og utvetydig som mulig. Når den registrerte kjenner til formålet med behandlingen, vil vedkommende lettere kunne ivareta sine personverninteresser. Han vil for eksempel kunne bistå med korrekte opplysninger i den konkrete sammenhengen og kreve sletting etter lovforslagets § 26.¹⁶³ Interessen i diskresjon taler også for en presis og avgrenset formålsangivelse. Presisjonskravet vil trolig variere med opplysningstypen. Desto mer sensitive opplysninger og desto større konsekvenser bruken av opplysningene kan få, desto høyere krav bør det stilles til en presis og klar avgrensning av formålet.

5.4 Nærmere om tolkningen av lovforslagets § 8

Forslaget til ny personvernlov § 8 lyder som følger:

"Personopplysninger som er samlet inn til behandling for et formål kan bare anvendes til andre formål dersom

- 1) den registrerte samtykker i det nye behandlingsformålet*
- 2) det er fastsatt i lov at det er adgang til å bruke opplysningene til det nye behandlingsformålet,*

161. Det innebærer at formålet vil fremgå av de innsendte meldeskjema eller konsesjons-søknad. For behandling av personopplysninger som verken er konsesjons- eller meldepiktig, har den registrerte rett til å få vite behandlingens formål, jf. lovforslagets § 18 og alle har rett til generell informasjon om behandling av personopplysninger etter § 16.

162. NOU 1997: 19, s 137.

163. Se nærmere NOU 1997:19 s 137.

eller

3) fordelene med den nye behandlingen er klart større enn ulempene som den volder for den enkelte og den nye behandlingen ikke er uforenlig med det opprinnelige formålet.

Kongen kan gi forskrift om anvendelsen av personopplysninger."

Lovforslaget regulerer når personopplysninger samlet inn for et formål kan brukes til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet for. Lovforslaget viderefører direktivets artikkel 6 nr. 1, bokstav b og konvensjonens artikkel 5, 1 ledd, bokstav b.

Lovforslaget bestemmer at personopplysninger i utgangspunktet bare kan benyttes til de opprinnelige formål som opplysningene ble innsamlet for, jf. § 7, 1 ledd. Dette innebærer at det må tas utgangspunkt i den opprinnelige formålsangivelsen for opplysningene og tolke denne konkret. Som jeg har gitt eksempler på i kapittel 3, vil det trolig kunne oppstå flere tolkningstviser her som følge av at formålsangivelser ofte er vage og ikke presise nok kombinert med motstridende tolkningsinteresser mellom den registrerte og den som ønsker å bruke opplysningene. Først når det er konstatert at den ønskede bruken ikke ligger innenfor det opprinnelige formålet blir det aktuelt å vurdere hvorvidt unntakene i § 8, 1 ledd, nr 1-3 kommer til anvendelse. Det innebærer at det er unntakene i § 8 som i praksis begrenser hva tilgjengelige personopplysninger som ikke omfattes av konsesjonsplikten, kan brukes til.

5.4.1 Unntaket i § 8, 1 ledd, nr. 3 – Uforenlighetskravet

Unntaket i § 8 nr. 3 åpner for at personopplysninger kan brukes til andre formål selv om bruken ikke er hjemlet i lov eller det er gitt samtykke fra den registrerte. Unntaket oppstiller to kumulative vilkår. Fordelen med den nye behandlingen må være "klart større" enn ulempene den volder for den enkelte og den nye behandlingen må "ikke være uforenlig med" det opprinnelige formålet. Bestemmelsen gjenspeiler regelen i direktivets artikkel 6, 1 ledd, bokstav b, "...and not further processed in a way incompatible with..." og konvensjonens artikkel 5, 1 ledd, bokstav b. Hverken direktivet eller konvensjonen har et tilsvarende vilkår om at fordelene med den nye behandlingen må være klart større enn ulempene den volder for den enkelte. Personregisterlovutvalget uttaler i kommentarene til lovforslaget at

det må foretas en bred interesseavveining når det skal vurderes hvorvidt den ønskede behandlingen skal tillates.¹⁶⁴

Det er vanskelig å si noe generelt om når behandlingen er "uforenlig" med det opprinnelige formålet. Dette er heller ikke kommentert nærmere av Personregisterlovutvalget. Personregisterlovutvalget nøyer seg med å vise til at dette må avgjøres gjennom praksis og eventuelt i forskrift, jf. § 8, 2 ledd.¹⁶⁵

Ved uforenlighetsvurderingen kan formålsbestemmelsen for de aktuelle personopplysningene gi noe veiledning. Selv om forutsetningen for å anvende § 8 nr. 3 er at den nye behandlingen i utgangspunktet ikke ligger innenfor det opprinnelige formålet, jf. § 8, 1 ledd, vil det være naturlige å ta utgangspunkt i det opprinnelige behandlingsformålet og legge vekt på dette også når rettsanvenderen skal vurdere hvorvidt behandlingen vil være uforenlig eller ikke.

Et praktisk utgangspunkt for den nærmere vurderingen av når behandlingen vil være "uforenlig" eller ikke med det opprinnelige formålet, vil være å ta utgangspunkt i de sikrere "ytterpunkt-tilfellene". Direktivets artikkel 6, 1 ledd, bokstav b, presiserer her at bruk av personopplysninger til historiske, statistiske eller vitenskapelige formål ikke anses som uforenlig med det opprinnelige formålet. Lovforslaget derimot inneholder ikke denne presiseringen, men som følge av at lovforslaget også skal være i samsvar med Norges forpliktelser i henhold til direktivet, er det mye som taler for at disse bruksformålene heller ikke vil være "uforenlige" etter lovforslaget.¹⁶⁶ Dette er eksempler på nye bruksformål som ikke vil være uforenlige med det opprinnelige formålet. Tilsvarende vil det trolig heller ikke være vanskelig å gi eksempler på tilfeller hvor den ønskede bruken med stor grad av sikkerhet er uforenlig med det opprinnelige formålet. For eksempel bruk av tilgjengelige helseopplysninger til kommersielle formål. Det er trolig når det nye bruksformålet ligger innenfor disse ytterpunktene

164. NOU 1997: 19, s 138.

165. NOU 1997: 19, s 138. Det bør trolig kreves at eventuelle forskrifter utarbeides samtidig med vedtagelsen av lovforslaget. Dette vil bidra til økt forutberegnelighet med hensyn til hva opplysningene kan brukes til både for den registrerte og for den behandlingsansvarlige registreier. Det vil heller ikke være særlig heldig ut fra et personvernspektiv om bruken av personopplysninger først blir regulert i forskrifts form, etter at opplysningene er blitt tilgjengelige. Da kan det allerede være for sent med hensyn til krenkelser av personvernet.

166. NOU 1997: 19, s 138.

at det blir vanskelig å bruke uforenlighetsbegrepet i praksis. Jeg har heller ikke funnet noen nærmere kommentarer om hvordan uforenlighetsbegrepet skal tolkes verken i OECD sine retningslinjer eller i Europarådskonvensjonen som begge knytter spørsmålet om bruk av tilgjengelige personopplysninger opp mot den samme "uforenlighetsvurderingen" som i lovforslaget, jf. "...not incompatible with...".

Etter mitt skjønn vil trolig uforenlighetsvurderingen langt på vei bygge på de samme hensyn som inngår i ulempe/fordelsvurderingen. Dersom fordelene ved den nye behandlingen ikke er kvalifisert større enn ulempene, vil trolig heller ikke forenlighetskravet være oppfylt. På den annen side kan det tenkes tilfeller hvor fordelene ved den nye behandlingen er klart større enn ulempene, men at den likevel vil være uforenlig med det opprinnelige formålet. For eksempel bruke helseopplysninger for å hindre spredning av smittsomme sykdommer ved at opplysninger om enslige personer som er smittefarlige blir offentliggjort.¹⁶⁷

Personregisterlovutvalget har i kommentarene til § 8, nr. 3 uttalt at vilkåret "klart større" skal forstås slik at det kreves kvalifisert interesseovervekt for at personopplysningene skal kunne behandles til nye formål. Når fordelene ved behandlingen skal vurderes, skal både fordeler for den enkelte registrerte og den behandlingsansvarlige samt samfunnets interesser i at opplysningene kan benyttes til det nye formålet tas med.¹⁶⁸

Fordelene ved den nye behandlingen skal deretter veies opp mot ulempene som behandlingen vil kunne volde den enkelte registrerte. Det er den registrertes personverninteresser som skal vurderes opp mot fordelene. I kommentarene til lovforslaget nevner utvalget momenter som vil kunne inngå i interesseavveiningen. Denne oppramsingen av relevante hensyn er ikke ment å være uttømmende.

Et naturlig utgangspunkt i vurderingen vil være hvor forskjellig det nye formålet er fra det opprinnelige. For eksempel at tilgjengelige helseopplysninger som opprinnelig er blitt registrert i forbindelse med pasientbehandling, ønskes brukt til henholdsvis forskning om andre sykdommer og som grunnlag for personalstyring. Sistnevnte brukstilfelle vil være mer forskjellig fra det opprinnelige formålet enn førstnevnte eksempel. Desto mer den nye behandlingen avviker fra det opprinnelige

167. Smittevernlovens § 2-2 gjør unntak for den lovpålagte taushetsplikten på nærmere vilkår dersom det er fare for at det kan oppstå smitte.

168. NOU 1997:19 s 138 flg.

formålet, desto mindre forutberegnelig er den for den registrerte. Interessen i kunnskap om informasjonsbehandlingen og diskresjonshensyn taler mot slik behandling.¹⁶⁹

Et annet moment i interesseavveiningen er hvorvidt den ønskede bruken av de tilgjengelige opplysningene krever bedre opplysningskvalitet enn det opprinnelige formålet for innsamlingen av opplysningene tilsier. Dette momentet gjør seg særlig gjeldende i de tilfeller hvor opplysningene skal brukes som beslutningsgrunnlag overfor den registrerte. Et praktisk tilfelle vil for eksempel kunne være at personopplysninger fra forskjellige registre blir koblet sammen i den hensikt å kartlegge den registrertes økonomiske situasjon når denne søker om sosial stønad. I disse tilfellene vil den registrerte være interessert i at beslutningsgrunnlaget er mest mulig korrekt og fullstendig og at det ikke bygger på opplysninger som enten er feilaktige eller misvisende og som dermed kan få betydning for vedkommendes rett til stønaden. Et annet tenkt eksempel kan være kobling av kunderegistre hos landets optikere sammen med førerkortregisteret. Myndighetene vil trolig være interessert i opplysninger om personer som bør undersøkes nærmere med hensyn til om de har for dårlig syn til å kjøre bil.

Dersom det innhentes opplysninger fra et register som ikke har like strenge krav til datakvalitet som den nye ønskede bruken tilsier, vil dette være et moment som taler mot at bruken blir tillatt. Et konkret eksempel som kan illustrere problemstillingen er en konsesjonssøknad Datatilsynet hadde til avgjørelse i 1991.¹⁷⁰ Fredrikstad sosialkontor søkte om å få samkjøre sitt register over sosialklienter med Det sentrale Motorvognregisteret (som føres av Vegdirektoratet). Koblingsformålet var å kartlegge hvorvidt sosialklienter hadde gitt korrekte opplysninger om sine eierforhold til motorvogn. Datatilsynet avslo søknaden fordi det manglet hjemmel og påpekte i denne forbindelse at den planlagte koblingen kunne føre til misvisende eller feilaktige resultater. Justisdepartementet stadfestet Datatilsynets vedtak. Et sentralt poeng var at koblingen ville innebære

169. Det opprinnelige formålets betydning var også sentralt i Justisdepartementets klagesakvedtak med sakref. 8442/93 og 5192/94, vedrørende utlevering av skattelister på maskinlesbar form. Bruk av skattelister for å oppdatere personopplysninger i eget register var mer forskjellig fra skattelisterens opprinnelige formål enn bruk av de samme skattelisterne for å utgi ligningsbøker i kommersiell øyemed. Sakene er nærmere omtalt på s 25 flg.

170. Justisdepartementet klagevedtak med saksref. 7138/92, omtalt som sak nr. 37 i Bygrave, Lee: Personvern i praksis 1997, s 126.

samkjøring av opplysninger som knytter seg til forskjellige tidspunkter. Motorvognregisteret viser en "nåsituasjon", som ikke nødvendigvis stemmer med hva sosialklienten eide på det tidspunkt da han først søkte om sosialstønad. Fredrikstad sosialkontor fikk imidlertid tillatelse til å foreta enkeltoppslag i Det sentrale motorvognregisteret i hvert enkelt tilfelle.¹⁷¹

Andre momenter som vil være relevante i interessevurderingen er hvordan opplysningene er bearbeidet. Utvalget nevner som eksempel at det vil være grunn til å bedømme enkeltstående opplysninger annerledes enn dyptgående beskrivelser av enkeltpersoner. Med andre ord er hensynet til forutberegnelighet i behandlingen av personopplysninger sterkere for sensitive opplysninger enn for mer trivielle opplysninger. Dette er en naturlig konsekvens av at bruk av visse typer opplysninger vil kunne føles som et sterkere integritetsingrep enn bruk av andre.

I totalvurderingen må det også tas med hva som blir resultatet dersom alternativet er å samle inn opplysningene på nytt. Dersom opplysningene lovlig kan innsamles på nytt til de nye formål, vil dette tale for at de allerede tilgjengelige opplysninger også kan brukes til samme formål selv om dette er meget forskjellig fra det opprinnelige. I tilfeller hvor de opprinnelige innsamlingskildene er gått tapt, for eksempel helseopplysninger fra døde mennesker, kan dette etter omstendighetene være et moment som taler for å tillate bruk av de tilgjengelige opplysningene til endrede formål. Forutsetningen er selvfølgelig at fordelene er kvalifisert større enn de personvernsmessige ulempene for den avdøde og eventuelt etterkommere.

5.4.2 Forholdet mellom § 8, 1 ledd, nr 3 og interessemodellen i personregisterloven

Det er flere likhetstrekk mellom interesseavveiningen i § 8, nr 3 og den interesseavveiningen som skal foretas etter personregisterlovens § 10. I begge tilfeller er det unntaket fra forbudet mot å behandle personopplysninger som skal vurderes. I lovforslaget er det forbudet mot å bruke opplysningene til andre formål enn det opprinnelige og i personregisterloven er det forbudet mot å opprette personregister for de ønskede formål uten konsesjon fra Datatilsynet, jf. personregisterloven § 9. I begge tilfeller skal fordelene ved behandlingen av personopplysningene

171. Enkeltoppslag blir ikke ansett for å være i strid med alminnelige personvern hensyn. Som jeg har redegjort for i kapittel 3.4.3 blir ikke enkeltoppslag definert som (ulovlig) kobling i forskriftene til de konsesjonsfritatte personregistrene § 3-5.

veies opp mot ulemperne den får for den registrertes personverninteresser, jf. lovforslagets § 8 og personregisterloven §§ 10 og 11. Følgelig er det de samme grunnleggende personvern hensyn som danner utgangspunktet for vurderingen av hvilke ulemper behandlingen vil innebære for den enkelte. Denne sammenhengen er viktig fordi den åpner for at tidligere praktisering av personregisterloven også vil være relevant når lovforslaget skal anvendes. Jeg skal illustrere dette med et eksempel.

Hamar Grafiske forening (sammen med Vang Skolekorps) søkte i 1992 om konsesjon til å motta og lagre skattelister på maskinlesbart medium.¹⁷² Skattelistene skulle brukes til å utgi ligningsbøker, noe som skulle gi inntekter til foreningen og skolekorpset. Datatilsynet avsto søknaden av tre grunner. For det første var risikoen for gale opplysninger i skattelistene stor, fordi listene offentliggjøres før klagefristen er gått ut. For det andre ligger slik kommersiell utnyttelse av skattelister utenfor det opprinnelige formålet for offentliggjøring av opplysninger etter ligningslovens § 8-8. For det tredje kom Datatilsynet etter en konkret interesseavveining etter personregisterloven §§ 10 og 11 at: "...belastningen for den enkelte skattyter... [er] større enn gevinsten for de som foretar registreringen og lagringen for å utgi listen kommersielt..." Datatilsynet anførte derfor at listene bare kunne brukes kommersielt dersom det ble stilt krav til kvalitet og at det ble innført en reservasjonsadgang. Justisdepartementet stadfestet Datatilsynets vedtak og tiltrådte "i det vesentlige" vedtakets begrunnelse.

Dette eksemplet illustrerer hvilke personvern hensyn Datatilsynet la vekt på i en sak som gjaldt bruk av personopplysninger til nye formål. Som vi ser bygger Datatilsynet sin begrunnelse på de samme personvern hensyn som også vil inngå ved interesseavveiningen etter lovforslagets § 8, nr 3. Dette taler for at eksisterende forvaltningspraksis i tilknytning til personregisterloven §§ 10 og 11 vil være relevant ved anvendelsen av lovforslaget.

En viktig forskjell mellom lovforslaget og personregisterloven er at det er den behandlingsansvarlige selv som skal foreta avveiningen i første omgang, ikke Datatilsynet. Etter min mening er dette betenkelig. Som jeg har redegjort for ovenfor, vil fordel/ulempevurderingen ofte være uklar og et vanskelig skjønnsstema som forutsetter innsikt i grunnleggende personverninteresser. Det kan neppe forventes at alle behandlingsansvarlige sitter med samme kompetanse som Datatilsynet på dette området. Når det i

172. Justisdepartementets klagevedtak med saksref. 7052/92, omtalt som sak nr. 36 i Bygrave, Lee A. : Personvern i praksis 1997.

tillegg ofte knytter seg store økonomiske og/eller samfunnsmessige interesser bak ønsket om å realisere de nye formål ved hjelp av de tilgjengelige personopplysningene, mener jeg risikoen for at den behandlingsansvarlige ikke vil klare å være helt objektiv, er stor. På mange måter er lovforslaget et klassisk eksempel på "bukken og havresekken" hvor den behandlingsansvarlige (bukken) som ønsker å bruke de tilgjengelige opplysningene, får ansvaret for å vurdere individets interesse i personvern (havresekken) opp mot sine egne og samfunnets interesse i at opplysningene blir brukt.

Mot dette kan det innvendes at Datatilsynet uansett har rett til å overprøve den behandlingsansvarliges vurdering etter lovforslagets § 40. Poenget er at det trolig vil ta noe tid før Datatilsynet får vurdert den aktuelle behandlingen. I mellomtiden kan personvernet allerede være krenket, for eksempel ved at opplysningene allerede er blitt utlevert. Dette er etter min mening en klar svakhet ved lovforslaget som bidrar til å svekke individets personvern.

5.4.3 Unntaket i § 8, 1 ledd, nr. 1 – Samtykke til krenkelser av personvernet

Den registrerte kan samtykke til at personopplysninger om han selv blir brukt til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet for. Spørsmålet blir derfor hvilke nye bruksformål den registrerte kan samtykke til. Er det grenser for hvilke behandlingsformål den registrerte kan samtykke til etter § 8, nr. 1?

Forutsetningen for å kreve samtykke fra den registrerte må være at den ønskede bruken ikke er i samsvar med det opprinnelige formålet for innsamlingen av opplysningene og at unntaket i nr. 2 og 3 ikke kommer til anvendelse. Hvis den ønskede bruken er hjemlet i lov eller har klart større fordeler enn ulemper og samtidig er forenlig med det opprinnelige formålet, blir det overflødig for tiltakshaveren å be den registrerte om å samtykke. Poenget er at skal samtykke ha en rettslig betydning så må det være fordi den tillater behandling av personopplysninger ut over det som ellers ville vært lovlig etter personvernretten.¹⁷³ Dette innebærer at samtykket rent lovteknisk kan ses på som et "unntak" fra "hovedregelen" om at personopplysninger ikke kan brukes til andre formål enn det de opprinnelig

173. Aarø, Ann-Helen: Arbeidstagers rett til personvern, 1997 s 31. "Når det rettslige personvernet er fastlagt, kan individet samtykke i krenkelser."

ble innsamlet for. Lovforslaget forutsetter dermed at den registrerte kan samtykke til at opplysninger blir brukt til formål som er uforenlige med det de opprinnelig ble innsamlet for.

Her skaper imidlertid uttalelser i forarbeidene visse uklarheter. Det antas ikke å være behov for å "...uttrykkelig kreve..." en vurdering av hvorvidt det formålet det samtykkes til er uforenlig med det opprinnelige formålet. Som begrunnelse blir det hevdet at den registrerte må antas å ivareta dette hensynet selv.¹⁷⁴ Etter mitt skjønn er det noe uklart hva Personregisterlovutvalget har ment med denne uttalelsen. Ved at det ikke antas å være behov for "uttrykkelig" å kreve at det ikke kan samtykkes til uforenlig behandling av personopplysninger, forutsetter utvalget samtidig at uforenlighetsvilkåret også gjelder for "samtykkeunntaket". Med andre ord en form for underforstått forutsetning om at den registrerte ikke kan eller vil samtykke hvis behandlingen først oppfattes som uforenlig/en krenkelse av personvernet. På den annen side er jo forutsetningen for å anvende samtykkeunntaket nettopp at behandlingen ellers vil være uforenlig og dermed en krenkelse av personvernet.

Uklarheten beror trolig på at det er to alternative muligheter å forklare rettsvirkningene av et samtykke på. Enten kan man si at samtykke innebærer en berettiget krenkelse av personvernet. Med andre ord at det samtykkes til den uforenlige behandlingen, et "unntak" fra "hovedregelen". Eller så kan man oppfatte samtykket slik at det ikke foreligger noen krenkelse overhode.¹⁷⁵ Med andre ord at samtykket forutsetter at behandlingen ikke anses for å være uforenlig med det opprinnelige formålet. Det er trolig den siste forståelsen som legges til grunn i lovforslaget. I praksis spiller det trolig liten rolle hvilken "forståelse" som legges til grunn. Sondringen har først og fremst betydning for forståelsen av lovforslagets § 8.¹⁷⁶ Poenget er at individet selv er nærmest til å vurdere hvorvidt den ønskede behandlingen oppfattes som uforenlig eller ikke. Når samtykke foreligger, blir det etter min mening derfor noe kunstig å snakke om berettigede krenkelser av personvernet.

Det neste spørsmålet er hvorvidt det eksisterer grenser for hvilke (uforenlige) formål den registrerte kan samtykke til.

Utgangspunktet her er at individet har en selvstendig rett til å samtykke i krenkelser av verdier, rettigheter og interesser i kraft av individets private

174. NOU 1997:19 s 138.

175. Aarø, Ann-Helen: Arbeidstakers rett til personvern, 1997 s 32.

autonomi.¹⁷⁷ Personvern er i denne sammenheng en verdi hvor det er akseptert at individet kan samtykke til krenkelser. Personvernutvalget som fremla utredningen om "Pseudonyme helseregistre", formulerte dette slik:

*"Behovet for å være i fred er utrykk for en grunnleggende verdi i å kunne være uforstyrret av inntrenging fra utenforstående i private forhold - med mindre det foreligger samtykke."*¹⁷⁸

Norsk personvernlovgivning inneholder en rekke bestemmelser som forutsetter at individet kan samtykke til krenkelser av personvernet.¹⁷⁹

Samtidig er det klart at det er visse krenkelser som individet ikke kan samtykke til. Dette omtales gjerne som såkalte "uavhendelige rettsgoder" som det ikke fritt kan disponeres over ved avtale.¹⁸⁰ I forhold til "samtykkeunntaket" i lovforslaget § 8 blir spørsmålet hvorvidt det kan oppstilles tilsvarende begrensninger i den registrertes rett til å samtykke i krenkelser av personvernet. Det må antas at det ikke kan samtykkes til krenkelser som får eller kan få betydning for andre individers personvern. Et slikt utgangspunkt kan begrunnes ut fra formålsparagrafen i lovforslagets § 1 og følger trolig uansett av alminnelige personvern hensyn.

Et konstruert eksempel kan være at det samtykkes til at opplysninger om en arvelig genetisk sykdom blir tillatt brukt i en dokumentarfilm og at

176. Uklarheten oppstår etter min mening fordi § 8 er lovteknisk bygget opp etter den tradisjonelle "hovedregel-unntak modellen". Samtykke, lovgivning og avveiningen i § 8 nr. 3 fremstilles som unntak fra utgangspunktet om at opplysningene ikke kan brukes til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet for i § 8, 1 ledd. Dette er en lovteknisk forskjellig fremstilling enn tilsvarende bestemmelser i Europaråds-konvensjonen artikkel 5, ledd, bokstav b) og EU-direktivet artikkel 6, nr. 1, bokstav b). I disse er "hovedregelen" at personopplysninger ikke må brukes til formål som er uforenlig med de opprinnelige behandlingsformål. Med andre ord følger det direkte av "hovedregelen" at tilgjengelige personopplysninger kan brukes til andre formål, men bare hvis de er forenlige med det opprinnelige behandlingsformål. Rettslig sett er det neppe noen realitetsforskjell mellom de internasjonale tekstene og lovforslaget.

177. Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett, 1993 s 125.

178. NOU 1993: 22 s 43.

179. Se for eksempel personregisterloven § 37, b, 1 ledd og forskriftene til de konsesjonsfritatte personregistrene § 3-4 samt Datatilsynets standardkonsesjon punkt 2.3. og 2.4.

180. Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett, 1993 s 149. Her nevner han eksempler på slike goder; liv, legeme og frihet samt visse "borgerlige rettigheter" som den individuelle stemmeretten. Eckhoff hevder at et sentralt utgangspunkt for vurderingen er om samtykket har et fornuftig formål.

vedkommende selv blir identifisert i programmet. Opplysningene er opprinnelig innsamlet i forbindelse med helsevesenets kartlegging av befolkningen til bruk for statistikk og forskning. Ved å samtykke til slik bruk av opplysningene, vil det bli kjent for resten av omverden at vedkommendes slekt er arvelig belastet for den genetiske sykdommen. Dette kan oppleves som en belastning for resten av familien og taler for at det ikke bør kunne samtykkes til slik behandling. Konklusjonen må derfor trolig bli at det eksisterer visse grenser for hvilke behandlingsformål den registrerte kan samtykke til og at dette må bero på en konkret vurdering.

Eksemplet kan også vinkles andre veien slik at det blir et spørsmål om ikke individet må beskyttes mot seg selv. Med andre ord om det går en grense for hvor langt individet kan gå i å blottlegge seg selv og om myndighetene kan overprøve individets subjektive vurdering. Dette er et vanskelig politisk spørsmål hvor vurderingstema vil være i hvilken grad myndighetene skal opptre paternalistisk overfor enkeltindividet.

En kanskje mer praktisk begrensning av individets samtykkeadgang etter § 8 er de generelle formkrav som lovforslaget oppstiller for samtykket, jf. § 2, nr. 7. Formkravet blir gjerne omtalt som et krav til at samtykket må være "informert". I dette kravet ligger det at samtykket må være individuelt, frivillig og uttrykkelig. Det holder ikke med et stilltiende eller passivt samtykke og heller ikke med konkludent atferd.¹⁸¹ Med et "informert" samtykke kreves det at den registrerte har forstått hva han samtykker til og hvilke konsekvenser dette får eller kan få for ham. Formkravene til samtykke forutsetter nærmest at det opprettes en dialog mellom den behandlingsansvarlige og den registrerte.

Etter lovforslaget vil for eksempel ikke kollektive samtykker tilfredsstille kravene. Dette er en aktuell problemstilling i forhold til forskriftene om konsesjonsfritatte personregistre som jo anerkjenner kollektive samtykker, jf. forskriftenes § 3-4, 1 ledd, bokstav k (utlevering) og § 3-5, 1 ledd, bokstav b (kobling). Innebærer forslaget til strengere formkrav at forskriftene også må endres? I kommentarene til lovforslaget åpnes det for at kollektive samtykker i enkelte tilfeller kan tilfredsstille formkravene. I praksis kan omstendighetene rundt for eksempel en innmelding i en organisasjon gjøre at selve innmeldingen tilfredsstiller kravet til samtykke. Rent praktisk kan dette løses ved at det fremgår av en underskrevet innmeldingserklæring at innmeldingen vil medføre behandling av personopplysninger.

181. NOU 1997: 19 s 133.

Forutsetningen er selvfølgelig at selve innmeldingserklæringen tilfredsstiller kravet til at den registrerte skal være informert. Den registrerte skal forstå hvilke konsekvenser innmeldingen får med hensyn til behandlingen av personopplysninger.¹⁸²

Lovforslaget oppstiller dermed meget strenge formkrav for at samtykket skal anses for å være gyldig avgitt. Dette innebærer at en innfrielse av formkravene vil kunne kreve forholdsvis store ressurser hos den som ønsker å innhente samtykke. I mange tilfeller vil det i praksis måtte innhentes samtykke fra flere tusen personer. Det er derfor grunn til å anta at "samtykkeunntaket" ikke vil bli brukt i særlig stor grad når den behandlingsansvarlige planlegger nye bruksformål for allerede tilgjengelige opplysninger.

Et annet spørsmål som kan stilles er om lovforslagets unntak ved samtykke er innenfor de rammer som følger av direktivet. Direktivets artikkel 6, 1 ledd, bokstav b, inneholder ikke noe unntak for samtykke fra den registrerte. Heller ikke konvensjonen oppstiller et tilsvarende unntak. Derimot inneholder OECD sine retningslinjer et generelt unntak ved samtykke, men dette ble altså ikke fulgt opp i de senere internasjonale tekstene. Selv om de sistnevnte internasjonale tekstene ikke inneholder et unntak for samtykke, innebærer dette neppe at lovforslaget ikke er innenfor Norges internasjonale forpliktelser. Individets rett til å samtykke til krenkelser av personvernet er som nevnt både annerkjent og akseptert og forutsettes også i direktivet, jf. artikkel 7, 1 ledd, bokstav b), artikkel 8, nr. 2 bokstav a), artikkel 14 og artikkel 26, nr. 1, bokstav a). Kombinert med at formkravene til samtykke er strenge kan det neppe være tvil om at lovforslagets § 8 ligger innenfor Norges internasjonale forpliktelser.

5.4.4 Unntaket i § 8, 1 ledd, nr. 2 – Lovfestet bruk

Etter lovforslagets § 8, 1 ledd, nr. 2 kan tilgjengelige personopplysninger brukes til nye uforenlige behandlingsformål dersom denne har hjemmel i særlovgivningen. På samme måte som for "samtykkeunntaket" antas det heller ikke her å være behov for å uttrykkelig kreve en vurdering av hvorvidt det nye formålet er uforenlig med det opprinnelige formålet. Stortinget er som vårt høyeste folkevalgte organ best skikket til å ivareta dette hensynet.¹⁸³ Forarbeidene til lovforslaget nevner offentlighetsloven og arkivloven som eksempler på at det i lov er fastsatt at personopplysninger kan brukes til andre formål enn det opplysningene opprinnelig var innsamlet for.

182. NOU 1997: 19 s 133.

Rettsvirkningen av at lovgiver tillater det nye behandlingsformålet selv om dette ikke ville vært tillatt etter fordel/ulempevurderingen i § 8 nr. 3 eller at det er gitt samtykke etter nr. 1, kan trolig også forklares som enten et unntak fra formålsbestemthetsprinsippet eller en presisering av at behandlingen ikke er noen krenkelse av personvernet.¹⁸⁴ I motsetning til samtykketilfellene kan det ved lov tillates behandling av personopplysninger som både er uforenlige med det opprinnelige formålet og hvor individet ikke vil samtykke fordi det føles som en krenkelse av personvernet. Med dette utgangspunktet virker det etter min mening derfor mest naturlig å forklare rettsvirkningen av en eventuell lov som en lovfestet rett til krenkelse av personvernet, med andre ord et "unntak" fra "hovedregelen".

En slik forståelse finner også støtte i direktivets artikkel 13 som åpner for at lovgiver kan vedta lovmessige unntak, jf. "exemptions" fra hovedregelen om at tilgjengelige personopplysninger bare kan brukes til formål som er forenlige med det opprinnelige behandlingsformålet, jf. artikkel 6. I artikkel 13 er det listet opp syv særskilte områder som Staten kan ivareta ved å vedta lover som tillater bruk av personopplysninger som opprinnelig er innsamlet til helt andre formål. Disse er statens sikkerhet, forsvaret, den offentlige sikkerhet, strafferettspleien, vesentlige økonomiske eller finansielle interesser, offentlig myndighetsutøvelse og beskyttelse av den registrertes interesser mv. Unntaket for særlovgivningen er en nødvendig forutsetning for at forvaltningen skal kunne drive etablert kontrollvirksomhet og innebærer ikke noe nytt i forhold til gjeldende rett. Et praktisk viktig eksempel er ligningslovens § 3-13. Det følger av bestemmelsen at personopplysninger kan gis videre til andre spesifiserte bruksformål uten hinder av at opplysningene dermed blir brukt til andre formål enn de ble innhentet for. Et annet praktisk eksempel er straffeprosesslovens kapittel 16 om beslag og utleveringspålegg.

Lovforslaget inneholder ikke en tilsvarende spesifisering av hvilke behandlingsformål som kan unntas ved lov, men som jeg allerede har nevnt skal lovforslaget i utgangspunktet være i samsvar med Norges forpliktelser etter EU-direktivet. Dersom Stortinget likevel skulle gi lovhjemmel til et

183. Denne oppfatningen av Stortingets skikkethet til å vurdere samfunnsbehov kontra individets friheter er grunnleggende i det norske demokrati og har lange rettstradisjoner i Norge. Et viktig område hvor dette har blitt fremhevet er spørsmålet om i hvilken grad Stortinget bør rette seg etter Høyesteretts grunnlovstolkning og praksis. Se Eckhoff, Torstein: *Rettskildelære*, 1997 s 217 flg.

184. Se nærmere drøftelsen av de samme spørsmål under kapittel 5.4.3.

behandlingsformål som ikke er i samsvar med de nevnte behandlingsformål i direktivet, er det mye som taler for at dette vil være et brudd på de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen og at Norge i praksis derfor vil kunne dømmes for traktatbrudd av EFTA-domstolen.¹⁸⁵

Unntaket for særlovgivningen innebærer at det fortsatt kan drives nødvendig kontroll- og administrativ virksomhet innenfor den offentlige forvaltningen. Dermed faller til en viss grad også argumentet mot at en generell formålsbestemmelse kan gjøre det vanskelig å drive en effektiv forvaltning, bort. Kritikerene av formålsbestemthetsprinsippet har anført med tyngde at det ville bli nærmest umulig å drive dagens omfattende forvaltningsvirksomhet dersom det ikke skulle være adgang til å benytte seg av tilgjengelig informasjon.¹⁸⁶ Unntaket for særlovgivningen innebærer at tilgjengelige personopplysninger kan brukes til nye legitime behandlingsformål dersom dette er nødvendig samtidig som lovgivningsprosessen er en garanti for individets rettssikkerhet og interesse i personvern.

5.5 Hvilken rettskildemessig betydning har lovforslaget?

Personregisterloven med forskrifter regulerer gjeldende personvernrett i Norge i dag. Lovforslaget har derfor i utgangspunktet ingen rettskildevikt. Dette utgangspunktet kan inidertid modifiseres noe.

I Datatilsynets behandling av klagesak med ref. 96/1324-22, datert 15.09.98, ble direktivet og lovforslaget brukt som argument for at opplysningene i Motorvognregisteret ikke kunne brukes til andre formål enn det de opprinnelig var innsamlet og registrert for.¹⁸⁷ Datatilsynet legger dermed til grunn at lovforslaget er en relevant rettskilde. En annen sak er om lovforslaget kan tillegges noen rettskildevikt i samsvar med alminnelige ulovfestede rettskildeprinsipper. I den aktuelle saken blir ikke rettskildevikten av lovforslaget nærmere begrunnet.

Som følge av at lovforslaget også skal være innenfor Norges internasjonale forpliktelser, vil direktivets rettskildevikt i seg selv kunne gi noe "skyvekraft" til lovforslagets rettskildevikt.¹⁸⁸ I tillegg til en viss

185. Sejersted m.fl.: EØS-rett, 1995 s 143. Forutsetningen er at direktivet er blitt innlemmet i EØS-avtalen.

186. Selmer, Knut S.: Datatilsynets kontroll med forvaltningen, 1986 s 593.

187. Saken er nærmere omtalt på s 77.

"skyvekraft" fra direktivet vil trolig også konvensjonen få betydning for lovforslagets rettskildevækt. Poenget er at både konvensjonen og direktivet inneholder en bestemmelse som begrenser bruken av tilgjengelige opplysninger ut fra det opprinnelige behandlingsformålet og som i hovedtrekk tilsvarende lovforslagets § 8. Dagens personregisterlov inneholder derimot ingen tilsvarende generell materiell regel. Norges internasjonale forpliktelser etter konvensjonen og direktivet kan derfor tale for at lovforslaget har en viss rettskildevækt ved tolkningen av nasjonal personvernlovgivning.

Høyesterett har i et tidligere enkelttilfelle tillagt lovforslag stor rettskildevækt.

I Rt 1979 s 1079, omtalt som "Sinnssykes ankerett", gjaldt saken en kvinne som i sinnssykdom hadde drept sin mor og forsøkt å drepe sin far. Hun ble dømt til 10 års sikring og anket på egen hånd over sikringstidens lengde. Den oppnevnte hjelpevergen påstod anken avvist under henvisning til straffeprosesslovens av 1887 som klart bestemte at bare vergen hadde rett til å anke, ikke den sinnssyke kvinnen. Høyesterett kom til at den sinnssyke kvinnen likevel hadde partsrettigheter og viste blant annet til at i proposisjon til ny straffeprosesslov var det foreslått at sinnssyke skulle få partsrettigheter. Dette er et eksempel på at Høyesterett har brukt eksisterende lovforslag som begrunnelse i sin argumentasjon for det ønskede domsresultat.

Dommen er trolig enestående i norsk rett fordi Høyesterett traff en avgjørelse i strid med både lovtekstens ordlyd, forarbeider, rettspraksis og en enstemmig juridisk teori.¹⁸⁹ Dommens resultat kan trolig forklares ut fra de spesielle omstendighetene som gjorde seg gjeldende. For det første gjaldt saken et grunnleggende prosessuelt spørsmål, nemlig hvorvidt en sinnssyk også skulle ha partsinteresser. Dette må anses for å være en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. Dessuten var lovforslaget fremmet i proposisjonen og ingen av høringsinstansene hadde gått imot forslaget til endring. I tillegg var loven gammel, nesten 100 år og synet på sinnssykes partsrettigheter hadde endret seg med årene. Høyesterett kunne derfor med temmelig stor grad av sikkerhet legge til grunn at lovforslaget ville bli vedtatt.

188. Som jeg har redegjort for i kapittel 4.4.2 har trolig direktivet liten rettskildevækt så lenge den ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Følgelig vil eventuelt "skyvekraft" fra direktivet neppe være særlig stor.

189. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 89 og s 364.

Etter min mening vil denne dommen neppe kunne anføres til støtte for at lovforslagets § 8 bør tillegges vekt. Dommen er i seg selv så spesiell at den neppe er egnet for å trekke generelle slutninger om rettskildevekten til lovforslag i sin alminnelighet. Lovforslagets § 8 kan neppe sies å innebærer noen endring i grunnleggende personvernrettigheter for individet. Som jeg har redegjort for i kapittel 3 er allerede formålsbestemthet innarbeidet i Datatilsynets konsesjonsvilkår og i forskriftene til de konsesjonsfritatte personregistrene. Lovforslaget innebærer i realiteten derfor først og fremst at formålet som begrensning for hva tilgjengelige personopplysninger kan brukes til, blir presisert som en materiell regel i loven.¹⁹⁰ Den blir med andre ord mer synlig enn den hittil har vært uten at rettstilstanden endres i nevneverdig grad. En tilsvarende rettskildesituasjon som den som oppstod i nevnte dom blir derfor være høyst hypotetisk i forhold mellom personregisterloven og lovforslaget. Det bør derfor vises varsomhet med å bruke dommen som grunnlag for at lovforslagets § 8 har rettskildevekt.

Et siste rettskildespørsmål som kan nevnes, er hvilken rettskildevekt lovforslaget har ved tolkingen av direktivet. Med andre ord om lovforslaget kan utfylle direktivet. Problemstillingen er trolig temmelig hypotetisk og jeg forutsetter at direktivet er blitt innlemmet i EØS-avtalen slik at Norge klart er folkerettslig forpliktet til å oppfylle denne samtidig som lovforslaget ennå ikke er vedtatt.¹⁹¹

Et viktig utgangspunkt vil trolig være formålet med direktivet, nemlig å bidra til at det etableres felles reguleringsprinsipper og ensartet personvern i hele EU-området for å fremme forutsetningene for et fritt marked.¹⁹² Hensynet til ensartethet taler dermed for at domstolene utviser varsomhet med å tolke direktivets ordlyd for fritt ved å utfylle denne med det nasjonale lovforslaget.¹⁹³ Et moment som kan tale for at lovforslaget likevel kan brukes til å utfylle direktivet er direktivets mangel på forarbeider. Utgangspunktet er at det ikke finnes forarbeider til direktivet og at ordlyden derfor blir den viktigste rettskilden ved tolkingen av direktivet. Samtidig inneholder direktivet mange vanskelige og skjønnsmessige uttrykk, jf. for eksempel "not incompatible with" og er i tillegg utferdiget i flere offisielle språk.

190. Utvalget nevner selv § 8 som et eksempel på en slik materiell regel. NOU 1997: 19 s 11.

191. Dersom lovforslaget blir vedtatt blir det ikke lenger et spørsmål om hvorvidt det kan utfylle direktivet. Spørsmålet blir da i hvilken grad loven skal tolkes i samsvar med direktivet dersom det oppstår tolkningsmotstrid.

192. NOU 1997: 19 s 38.

193. Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 1997 s 285.

Dette bidrar til å gjøre alminnelig ordlydsfortolkning vanskelig.¹⁹⁴ Lovforslaget derimot har forarbeider som tar opp de personvernmessige spørsmål som direktivet åpner for og drøfter disse opp mot gjeldende rett. Disse omstendighetene kan kanskje tale for at lovforslaget kan bidra til å supplere direktivet der hvor ordlyden er uklar.

194. NOU 1997: 19 s 38.

6. Oppsummering

Etter å ha gjennomgått de relevante rettskildene på personvernrettens område, er det tydelig at formålsangivelsen er et viktig utgangspunkt for å regulere bruken av tilgjengelige personopplysninger. Den sentrale betydningen formålsangivelsen har i personvernreguleringen er neppe tilfeldig. Som det fremkommer av analysen i kapittel 2, er formålsbestemt bruk av tilgjengelige personopplysninger egnet til å ivareta grunnleggende personverninteresser i kunnskap om informasjonsbehandlingen, åpenhet, diskresjon, datakvalitet og redusert overvåkning og kontroll.

Formålsbestemt bruk av personopplysninger er særlig blitt fremhevet i det internasjonale personvernet. Som jeg har redegjort for ovenfor, innebærer lovforslaget til ny personvernlov at formålsbestemt bruk også blir sterkere fremhevet i selve loven enn det som er tilfelle i gjeldende personregisterlov, jf. lovforslagets § 8. Det er etter min mening likevel neppe grunnlag for å hevde at lovforslagets § 8 innebærer noen større endringer i forhold til gjeldende nasjonal personvernlovgivning. Datatilsynet har allerede kompetanse til å begrense bruken av personopplysninger til nærmere angitte formål gjennom sine konsesjonsvilkår og bruken av opplysninger i de konsesjonsfritatte persongistrene er begrenset til nærmere angitte formål direkte i forskriften. Gjeldende personvernlovgivning ligger derfor trolig godt innenfor de minimumskrav som de internasjonale tekstene stiller til nasjonal lovgivnings beskyttelse av personverninteressene.

Når en foretar en sammenligning av hvordan formålsbestemmelsene er gjennomført i gjeldende personregisterlov og i lovforslaget, er det imidlertid noen forskjeller som det er grunn til å fremheve i forbindelse med en oppsummering. De opprinnelige formålsangivelsene i Datatilsynets konsesjonsvilkår og i forskriftene til de konsesjonsfritatte personregistrene utgjør i utgangspunktet en absolutt begrensing for hva de tilgjengelige personopplysningene kan brukes til. Dersom opplysningene ønskes brukt til nye behandlingsformål, må det søkes om ny konsesjon. Slik retningslinjen om formålsbestemthet er formulert i de internasjonale tekstene og nå tildels videreført i lovforslaget til ny personregisterlov § 8, er utgangspunktet derimot at opplysningene kan brukes til andre formål såfremt fordelene ved behandlingen er klart større enn ulempene for den registrerte og at behandlingen heller ikke er uforenlig med det opprinnelige formålet. Det opprin-

nelige formålet utgjør med andre ord ikke et absolutt forbud mot senere bruk til andre formål, men det må altså foretas en avveining.

Rettslig sett er det neppe noen forskjell mellom formålsbestemt bruk i gjeldende lovgivning og i lovforslaget. Den registeransvarlige kan alltid søke Datatilsynet om konsesjon for nye behandlingsformål og den avveiningen som Datatilsynet da må foreta, vil bygge på de samme personvernshensyn som i den nyere "uforenlighetsvurderingen". I praksis har som nevnt både Datatilsynet og Justisdepartementet foretatt en konkret interesseavveining med utgangspunkt i det opprinnelige behandlingsformålet. Det dreier seg vel derfor først og fremst om to ulike formuleringer av ett og samme "prinsipp" i henholdsvis gjeldende lovgivning og i lovforslaget.

Etter mitt skjønn gir min redegjørelse for rettstilstanden også grunnlag for å hevde at "formålsbestemthetsprinsippet" må anses for å være en retningslinje og en hjelpenorm for den avveiningen som foretas når tilgjengelige personopplysninger ønskes brukt til andre formål enn det de opprinnelig ble innsamlet og registrert for. Det er neppe grunnlag for å hevde at det eksisterer en form for generell ulovfestet norm som forbyr bruk av tilgjengelige personopplysninger til nye formål.¹⁹⁵

Eckhoff og Sundby tar utgangspunkt i at retningslinjer i mange tilfeller fungerer som hjelpenormer for avveiningsnormer.¹⁹⁶ Med avveiningsnormer mener de normer som åpner spillerom for skjønn slik at avgjørelsen beror på en avveining av flere hensyn. Retningslinjene angir eller forutsetter hvilke faktorer som er relevante og irrelevante i avveiningen. Et eksempel på en slik avveiningsnorm er rettskildeprinsippet om at rettskildefaktorer som peker i hver sin retning, må veies mot hverandre. Samtidig vil retningslinjene peke ut hvilke faktorer som er relevante og gi veiledning om deres vekt. Når det gjelder hvilke ord som bør brukes om hjelpenormene nevner Eckhoff og Sundby både ordet "prinsipp" og "retningslinje". De aksepterer at begge ord kan falle naturlig ut fra sin gitte sammenheng, men reserverer seg noe mot å bruke ordet "prinsipp" som felles betegnelse på grunn av ordets flertydighet.¹⁹⁷

195. Selmer, Knut S.: Datatilsynets kontroll med forvaltningen, 1986 s 593, St. meld. nr. 33 (1994-95) og Innst. S. nr. 24 (1995-96).

196. Eckhoff/Sundby: Rettssystemer, 1991 s 108-118.

197. "Formålsbestemthetsprinsippet" kunne kanskje med fordel ha blitt kalt for "formålsbestemthetsretningslinjen", men som Eckhoff og Sundby nevner, er vel dette trolig et tilfelle hvor ordet "prinsipp" passer bedre selv om det kan være egnet til å forvirre på grunn av ordets flertydighet.

At "formålsbestemthetsprinsippet" rettslig sett er en retningslinje og en hjelpenorm for avveiningen kommer nok klarere frem i de internasjonale tekstene og i lovforslaget enn det gjør i gjeldende personvernlovgivning.¹⁹⁸ Slik lovforslagets § 8 er formulert, innebærer det opprinnelige behandlingsformålet ingen absolutt begrensning for hva de tilgjengelige personopplysningene kan brukes til slik det kanskje kan virke etter gjeldende personvernlovgivning. Derimot fungerer "prinsippet" som en retningslinje og en hjelpenorm ved at den peker ut hvilke personvern hensyn som er relevante og gir veiledning om hvilken vekt de har i den konkrete avveiningen med andre legitime hensyn. Det er denne avveiningen som presiseres i formuleringen "...ikke uforenlig med...", jf. lovforslagets § 8.

Når det gjelder retningslinjen om formålsbestemthet på det ulovfestede personvernets område, tyder Høyesterettspraksis på at retningslinjen har liten betydning for domstolene i avveiningen av hvorvidt et bevis som ønskes fremlagt i en straffesak, kan avskjæres. Derimot er det mer tvilsomt om dette utgangspunktet også gjelder utenfor strafferettens område. Høyesterett har ennå ikke måttet ta stilling til spørsmålet, men det foreligger to uttalelser fra sivilombudsmannen som vektlegger retningslinjen om formålsbestemt bruk utenfor strafferettens område. Rettspraksis gir derimot ganske godt grunnlag for å hevde at personopplysninger som er gjort tilgjengelige i strid med alminnelige personvern hensyn, heller ikke vil bli tillatt brukt som bevis i strafferetten og trolig heller ikke utenfor strafferettens område.

198. Se som eksempel Europarådskonvensjonen om personvern fra 1981 kapittel 2, "Basic principles for data protection". "Prinsippene" fastsetter visse grunnleggende minimums-normer for beskyttelsen av personvernet i det enkelte lands nasjonale lovgivning. En annen sak er at "prinsippene" etter hvert har blitt nedfelt i vanlige regler og av den grunn ikke lenger kan anses for å være retningslinjer, men som en sammenfattende betegnelse på et bestemt sett av regler, Eckhoff/Sundby: Rettssystemer, 1991 s 117.

7. Registre

Litteraturliste

Bacher, Inge Lorange:

Innføring i naturressurs og miljørett, 2 utgave, Gyldendal Oslo 1995.

Bing, Jon:

Personvern i faresonen, Cappelen Oslo 1991

Blekelid, Ragnar Dag og Knut S. Selmer:

Data og personvern, Universitetsforlaget Oslo 1977.

Blume, Peter:

Formålsbestemthedsprincippet i databeskyttelsesretten, i Ugeskrift for Retsvæsen, vol.9, 4. Mars 1995.

Bygrave, Lee A.:

Personvern i praksis, Cappelen Akademiske Forlag AS Oslo 1997.

Bygrave, Lee A. og Jens Petter Berg:

Reflections on the rationale for dataprotection laws, i 25 years Anniversary Anthology, Bing and Torvund (eds), Tano Oslo 1995.

Djønne, Eirik, Tove Grønn og Tor Hafli:

Personregisterloven med kommentarer. Tano Oslo 1987.

Eckhoff, Torstein v/Jan E. Helgesen:

Rettskildelære, 4 utgave, Tano Oslo 1997.

Eckhoff, Torstein v/ Eivind Smith:

Forvaltningsrett, 5 utgave, Tano Oslo 1994.

Eckhoff, Torstein og Nils Kristian Sundby:

Rettsystemer-systemteoretisk innføring i rettsfilosofi, 2 utgave, Tano Oslo 1991.

Eilertsen, Bjørnar:

Taushetsplikt og personvern i bank og forsikring, Tano Oslo 1998.

Eng, Svein:

U/enighetsanalyse - med særlig sikte på jus og allmenn rettsteori, Universitetsforlaget AS Oslo 1998.

Grønn, Tove:

Europarådets konvensjon og rekommandasjoner vedrørende personvern med Datatilsynets kommentarer, ikke publiserte kommentarer til bruk internt i Datatilsynet, 1992.

Hanssen-Bauer; Ingvild:

Personvern i digitale telenett; Complex 3/93, Tano Oslo 1993.

Lov og Data:

Tappetårsaken, 1993. Trykket i Lov og Data nr. 34 1993.

Sandene, Erling:

Trekk ved sivilombudsmannens rettsskapende virksomhet i Lov og Rett 1979 s 389-394.

Seip, Helge:

Ti år med Datatilsynet, i Datatilsynet 10 år som personvernets vokter, Djønne, Erik (red.), Complex 4/90, Tano Oslo 1990.

Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole Andreas Rognstad, Sten Foyn og Helge Stemshaug:

EØS-rett, Universitetsforlaget AS Oslo 1995.

Selmer, Knut S.:

Datatilsynets kontroll med forvaltningen, i Samfunn, Rett, Rettferdighet; Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag, Bratholm, Anders (red.), Oslo 1986.

Schartum, Dag:

Personvernrettens inntog ?, 1997. Trykket i Juristkontakt 1997.

Smith, Carsten:

Den internasjonale rettens innvirkning på den nasjonale retten, TfR s 182, 1962.

Svenkerud, Herbert:

Cappelen's store engelsk norsk ordbok, 2 utgave, Cappelen Oslo 1988.

Aarø, Ann-Helen:

Arbeidstakers rett til personvern, ikke publisert særavhandling ved Institutt for rettsinformatikk Oslo 1997.

Utredninger, innstillinger, forarbeider m.v.

Transformasjonskomiteen NOU 1972: 16

Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett.

Sandvikutvalget NOU 1975: 10

Offentlig persondatasystem og personvern.

Personvernutvalget NOU 1993: 22

Pseudonyme helseregistre.

Personregisterlovutvalget NOU 1997: 19

Et bedre personvern.

Innst. S. nr. 97 (1986-87)

Innstilling fra samferdselskomiteen om trafiksikkerhet og trafikkopplæring.

Innst. S. nr. 173 (1992-93).

Innstilling fra justiskomiteen om årsmelding For Datatilsynet - 1991.

Innst. S. nr. 24 (1995-96)

Innstilling fra justiskomiteen om personvern og telekommunikasjon m.v.

St. meld. nr. 77 (1974-75)

Om gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett m.m.

St. meld. nr. 18 (86-87)

Om trafikksikkerhet og trafikkopplæring.

St. meld. nr. 43 (1990-91)

Om personvern - erfaringer og utfordringer og om Datatilsynets årsmelding for 1990.

St. meld. nr. 33 (1994-95)

Personvern og telekommunikasjon

Tidende S. nr. 173, (1986-87)

Forhandlinger i Stortinget vedrørende Innst. S. nr. 97, jf. St. meld. nr. 18.

Stortingsdok. nr. 4 (97-98)

Sivilombudsmannens årsmelding for 1997.

Andre kilder

Justisdepartementets høringsbrev av 17.11.95

Vedrørende endringer i i personregisterlovens forskrifter med
ref.nr. 95/01938A-JT MBH/cdj

Datatilsynets forarbeider til forskriftene av 20.12.93

Vedrørende endringer i personregisterlovens forskrifter med
ref. nr. 92/1908-SKBK/

Datatilsynets høringsuttalelser av 01.03.96

Kommentarer til Justisdepartementets høringsbrev. Kommentarene har
ref.nr. 95/2735-4 ÅMB/

Foredrag til Kgl. Res. 20.02 81

Vedrørende undertegning av Europarådets konvensjon om personvern.

Referat nr. 49.

Foredrag til statsråd 04.11.83

Vedrørende ratifikasjon av Europarådets konvensjon om personvern.

Referat nr. 219.

Brev fra Justisdepartementet av 26.05.83

Vedrørende ratifikasjon av Europarådets konvensjon om personvern.

Ref.nr. Jnr 1625/83E KC/uwg.

Tidligere utgitt i skriftserien CompLex

Alle heftene i skriftserien CompLex kan kjøpes hos, eventuelt bestilles fra Akademika (se kupongen bakerst). De kan også kjøpes fra Norsk forening for jus og edb, Postboks 6702, St. Olavs plass, 0130 Oslo, telefon 22 41 54 50. Her kan man også tegne abonnement eller abonnere på «vaskesedler» som gir en kort omtale av hver rapport etterhvert som de kommer ut, og som inneholder bestillingsseddel. Abonnement på «vaskesedler» er gratis.

Listen nedenfor inneholder de siste 5 års publikasjoner. En komplett liste over CompLex utgivelser kan fås ved henvendelse til Institutt for rettsinformatikk.

CompLex 1/95

Jon Bing

Rettslige konsekvenser av digitalisering:

Rettighetsadministrasjon og redaktøransvar i digitale nett 368 kr

CompLex 2/95

Sverre Sandvik

Rettslige spørsmål i forbindelse med utvikling og bruk av standarder innen telekommunikasjon 178 kr

CompLex 3/95

Tina Smith

Legal Expert Systems:

Discussion of Theoretical Assumptions 278 kr

CompLex 4/95

Ole Tokvam

Personvern og straffeansvar – Straffelovens § 390 198 kr

CompLex 5/95

Johs. Andenæs

Juridisk utredning om filmen «To mistenkelige personer» 138 kr

CompLex 6/95

Jon Bing and Dag Wiese Schartum

Public Administration and Information Technology 348 kr

- CompLex 7/95
Vittorio Frosini
Law and liberty in the Computer Age 158 kr
- ComLex 1/96
Knut-Magnar Aanestad og Tormod S. Johansen
Innsynsrett i elektronisk post i offentlig forvaltning 218 kr
- CompLex 2/96
Stephen Saxby
Public Policy and Legal Regulation of the information Market in the Digital Network Environment 238 kr
- CompLex 3/96
Ellen Lange
Opplysning på spill?
Opplysning, motivasjon, interaktivitet og
dataprogrammet Human Quest I 218 kr
- CompLex 4/96
Eva I. E. Jarbekk
Personvern og overføring av
personopplysninger til utlandet 198 kr
- CompLex 5/96
Henning Jakhell
Fjernarbeid
Noen sentrale rettsspørsmål ved nyere former for hjemmearbeid
og arbeid utenfor arbeidsgivers øvrige virksomhet 235 kr
- CompLex 6/96
Andreas Mitrakas
A legal Advisory system Concerning Electronic Data Interchange within the European Community 128 kr
- CompLex 7/96
Jon Bing og Ole E. Tokvam
Elektronisk publisering: Utvalgte rettslige aspekter –
Rapport på oppdrag av Grafiske bedrifiers landsforening 186 kr
- CompLex 8/96
Finn-Øyvind Langfjell
Fjernsynsovervåking og personvern 138 kr

CompLex 1/97 Therese Steen Eksemplarframstilling av litterære verk til privat bruk	158 kr
CompLex 2/97 Camilla Sivesund Tokvam Offentlige anskaffelser av informasjonsteknologi	175 kr
CompLex 3/97 Eiliv Berge Madssen Rettslige spørsmål i tilknytning til oppgaveregisteret	170 kr
CompLex 4/97 Halvor Manshaus Private pengespill på Internett	160 kr
CompLex 5/97 Christer Krogh Normative Structures in Natural Artificial Systems	255 kr
CompLex 6/97 Jon Bing Rettslige aspekter ved digital kringkasting	178 kr
CompLex 7/97 Tomas Myrbostad Elektronisk informasjonsansvar	148 kr
CompLex 8/97 Ingrid Mauritzen Avtalelisens etter åndsverkloven § 36 Med særlig vekt på de krav som stilles til organisasjon, jf. § 38 a	120 kr
CompLex 9/97 Svein Engebretsen Krav til systemer for forvaltning av immaterielle rettigheter – Elektronisk handel med åndsverk i et rettsinformatisk perspektiv	168 kr

CompLex 10/97 Jason A. Hoida American Telephony: 120 years on the road to full-blown competition	140 kr
CompLex 11/97 Harald Chr. Bjelke Rettslig vern av databaser	358 kr
CompLex 1/98 Johan Krabbe-Knudsen Fotografiske verk og fotografiske bilder, åndsverkloven § 1 og § 43 A	198 kr
CompLex 2/98 Guru Wanda Wanvik Straffbar hacking Straffelovens § 145 Annet ledd	238 kr
CompLex 3/98 Katinka Mahieu INTERCONNECTION the obligation to interconnect telecommunications networks under EC law	238 kr
CompLex 1/99 Tonje Røste Gulliksen International Regulation and Protection of Internett Domain and Trademarks	248 kr
CompLex 2/99 Camilla Julie Wollan Betaling via Internett	268 kr
CompLex 3/99 Andreas Frølich Fuglesang og Georg Philip Krog Internett og jurisdiksjon	198 kr
CompLex 1/2000 Anne Beth Lange Klassikervernet i norsk åndsrett	268 kr



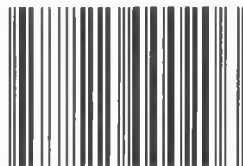
Avhandlingens tema er hvilken rettslige betydning det opprinnelige inn-samlingsformålet har når personopplysninger ønskes brukt til nye formål. Et sentralt stikkord her er det såkalte formålsbestemthetsprinsippet i personvernretten. Forfatteren søker å forankre formålsbestemthetsprinsippet i den klassiske personvernteorien samt å gi en oversikt over rettstilstanden de lege lata gjennom personvernlovgivning og rettspraksis. Det internasjonale personvernet blir også beskrevet.

I tillegg behandler forfatteren lovforslaget til ny personopplysningslov i NOU 1997: 19 og EU sitt personverndirektiv 95/46 EF. Det presiseres for ordens skyld at formålsbestemmelsene i lovforslaget er blitt endret i Ot.prp. nr. 92 som ukom i juni 1999. Endringene er først og fremst av lovteknisk karakter og innebærer ingen nevneverdig endringer i forhold til det rettslige innholdet av formålsbestemmelsen i det opprinnelige lovforslaget. Dette betyr at forfatterens fremstillingen av forenlighetskravet, samt vilkåret om lovhjemmel eller samtykke også vil være rettslig relevant i forhold til lovforslaget fra departementet.

ISBN 82-150-0020-7



UNIVERSITETSFORLAGET



9 788215 000206